

A SUSTENTABILIDADE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR EM FACE DO GOVERNO REPUBLICANO E DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Andréa Patrícia Viana

Acadêmica do 4º Período de Direito do UNIFOR

RESUMO

O artigo 53 da CR/88 traz um rol de imunidades parlamentares que expõem determinadas formas de tratamento diferenciado aos membros do Poder Legislativo no nível Federal, em relação aos demais cidadãos. Tradicionalmente, a imunidade parlamentar é considerada como uma prerrogativa funcional permitida pelas Constituições em razão da necessidade de assegurar o livre exercício do Poder Legislativo. Todavia, é crescente, por meio de uma corrente minoritária, a crítica que se faz a esse instituto, considerado como uma isenção de punibilidade, ou, que se traduz em privilégios relativos a certas pessoas incompatíveis com a forma de governo republicana que preza o tratamento igualitário de todos os indivíduos. Dessa forma, o artigo pretende fomentar a discussão acerca de até que ponto tais imunidades são adequadas com o princípio da igualdade e se ferem a forma de governo republicana, ou apenas seriam mais um modo distorcido de facilitar a impunidade e violar o princípio republicano da igualdade.

Palavras-chave: Imunidade parlamentar. Igualdade. República. Função pública.

SUSTAINABILITY OF PARLIAMENTARY IMMUNITY IN THE FACE OF REPUBLICAN GOVERNMENT AND THE PRINCIPLE OF EQUALITY

ABSTRACT

Article 53 of CR/88 brings a roster of parliamentary immunity that expose certain forms of differential treatment to members of the Legislature at the Federal level, compared to other citizens. Traditionally, parliamentary immunity is considered a prerogative functional permitted by the Constitutions due to the need to ensure the free exercise of legislative power. However, there is growing, through a chain minority, the criticism that makes this institute, considered as a waiver of punishment, or, which translates into privileges for certain people incompatible with the republican form of government that values the treatment equal for all individuals. Thus, this paper aims to promote discussion about the extent to which these immunities are suitable with the principle of equality and hurt the republican form of government, or just another way would be distorted to facilitate impunity and violate the republican principle of equality .

Keywords: Parliamentary immunity. Equality. Republic. Civil service.

1 INTRODUÇÃO

A imunidade parlamentar é um instituto que proporciona um tratamento diferencial a cargos do Poder Legislativo. A sua interpretação pode se dar de diversas maneiras, ora como uma prerrogativa, ora como um privilégio. Se entendida como privilégio, fundamenta o questionamento de que sua natureza vai de encontro ao princípio da igualdade e, assim, viola a forma republicana de governo.

Contudo, é importante considerar que no atual sistema constitucional brasileiro, não há hierarquia entre normas constitucionais, não sendo possível afirmar que tanto a igualdade, como as imunidades parlamentares que são previstas constitucionalmente, possam prevalecer uma em detrimento da outra, sendo necessária a análise do caso concreto para a percepção de qual direito pode trazer garantias individuais mais coerentes ao ser humano nas situações em que se encontrar.

Presente nas demais Constituições brasileiras, as imunidades apresentam variações de acordo com o momento histórico do Estado brasileiro.

De tal forma, este trabalho procura analisar se a imunidade em questão fere ou não o direito à igualdade e a importância desta no atual paradigma do Estado Democrático de Direito, explanando um breve contexto histórico acerca da imunidade parlamentar ao longo das Constituições brasileiras, as situações em que é aplicável, as suas classificações, tendo em vista as diretrizes da Constituição da República de 1988, as justificações para a sua prática, bem como as principais deficiências do instituto jurídico em questão.

2 IMUNIDADE PARLAMENTAR: CONCEITO

A imunidade parlamentar tradicionalmente foi concebida como uma prerrogativa inerente à função pública, a qual visa proteger a independência da função legislativa em que estão investidos representantes do povo e dos Estados, e consiste em proporcionar aos parlamentares as prerrogativas inerentes à sua função, garantidoras do exercício do mandato parlamentar com plena liberdade¹. Desse modo, são prerrogativas estabelecidas visando a preservação da instituição parlamentar e não privilégios individuais².

Sobre o assunto em questão, Moraes assevera que:

são institutos de vital importância, por buscarem prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas nobres funções, contra garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários (MORAES, 2006, p.1075.).

1 LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13 ed. 2009. p. 370.

2 SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à Constituição**. 5. ed. 2007. p. 418.

É inerente à função parlamentar a observância de determinados impedimentos, bem como o exercício de direitos e obrigações. Assim sendo, dentre os direitos dos parlamentares, encontra-se inclusa a imunidade parlamentar que consiste em prerrogativas concedidas ao legislador inerentes à função que exerce.

José Afonso da Silva (2007) assevera que aos referidos membros do Poder legislativo cabe a denominação de congressistas. Contudo, preferiu a Constituição utilizar-se do termo “parlamentares”, mas essa nomenclatura deve ser utilizada com certo cuidado, pois seria mais adequada para indicar o sistema de governo parlamentarista.

3 A EVOLUÇÃO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES AO LONGO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Desde a Constituição de 1824, houve a introdução do instituto da imunidade parlamentar em sede Constitucional, através da consagração da inviolabilidade, bem como da não processabilidade dos membros do Poder Legislativo. Tal fase, marcada por peculiaridades da Era Liberal e do Poder Moderador, que restringiria a aplicabilidade dos outros poderes, já carregava em seu bojo a previsão de imunidade parlamentar, tanto no seu aspecto material como no formal, salvo a prisão promovida devido a flagrante delito e com autorização da Câmara para estabelecer a processabilidade do parlamentar. Observe-se que havia uma Constituição outorgada, marcada pela presença de um poder moderador, que poderia praticar diversos atos, como nomear senadores e promover a dissolução da Câmara dos Deputados.

Posteriormente, a primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, também proporcionava aos parlamentares as duas espécies de imunidade. Contudo, nessa fase, a Constituição não foi um ato de imposição; ela foi promulgada e carregava consigo a característica de responsabilidade com a coisa pública inerente à República. Em decorrência disso, apesar de permanecer a garantia da inviolabilidade, a imunidade formal comportava exceções nos casos da ocorrência de prisão em flagrante devido à prática de crime inafiançável. A grande inovação da época estava na possibilidade que o parlamentar tinha para renunciar a sua imunidade processual, pois ele, na condição de acusado, poderia fazer escolha para que o julgamento ocorresse de imediato. Nessa fase, Rui Barbosa *apud* Santos (2009) defendia que tal imunidade não seria direcionada apenas aos parlamentares, mas a todo e qualquer sujeito que se encontrasse na condição de representante da Nação, vez que essa interpretação poderia ser extraída da redação constitucional, que apresentava ambiguidades.

Na Constituição de 1934, as garantias permaneceram as mesmas, mas com extensão aos suplentes dos parlamentares. Contudo, os deputados que fossem civis ou militares congregados às Forças Armadas, em caso de guerra, não ficariam isentos do cumprimento das obrigações militares.

Apesar da previsão constitucional, nesse período houve muitas prisões por razão de conflitos políticos, reprimindo os partidos políticos de esquerda, bem como quebrando a imunidade parlamentar.

A Constituição de 1937 é resultado de um golpe do Estado Novo de Getúlio Vargas, e nessa época o Poder Legislativo teve funcionamento mitigado, ficando limitada basicamente a decretos-lei do Presidente. Desse modo, os parlamentares possuíam poucas garantias, com admissão de responsabilização do parlamentar na esfera civil e penal por crimes como difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime, e em determinadas situações o cargo do parlamentar poderia ser declarado vago.

Com a Constituição de 1946, houve a superação do período autoritário e a retomada do regime democrático, voltando a ter aplicabilidade as normas que previam a imunidade parlamentar. Ficou estabelecida a imunidade tanto formal como material, mas havia possibilidade de prisão em flagrante em face à prática de crime inafiançável, de maneira que os autos deveriam ser conduzidos à Casa Legislativa, para que ocorresse a votação acerca da possibilidade de prisão em quarenta e oito horas, determinado *quórum* de maioria absoluta.

Após o golpe de 1964, outorgou-se a Constituição de 1967 para atender os anseios do regime de exceção, que continha a previsão tanto de imunidade material, como formal. Posteriormente, as Emendas Constitucionais de 1969 e a de 1978 restringiram a imunidade parlamentar.

4 IMUNIDADE PARLAMENTAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A imunidade parlamentar constitui uma espécie de desequiparação permitida, vez que o próprio texto Constitucional de 1988 estabelece condições jurídicas proporcionando formas de tratamento desigual em detrimento da função ocupada por certas pessoas. Nesse sentido, a imunidade parlamentar foge à regra do direito à igualdade, como direito fundamental destinado a propiciar um tratamento equânime a todos, sem possibilidade de conceder privilégio a determinadas pessoas.

No caso do parlamentar, a condição do indivíduo em relação à sua profissão merece tratamento diferenciado. Isso se dá porque os membros do Poder Legislativo apresentam-se em constante necessidade de expor determinadas ideias e opiniões, ao deliberar a aprovação ou não de projetos legislativos de assuntos diversos que, em grande parte das vezes, envolvem assuntos polêmicos e interesses múltiplos. Assim, o emprego de determinadas expressões de cunho pejorativo ou até mesmo depreciativo se ditas em outro contexto, quando volvidas por uma deliberação parlamentar, não poderão ser consideradas crime, vez que tais termos foram utilizados sob o abrigo da liberdade para o exercício da profissão. Temas controvertidos fazem parte da função parlamentar, de modo que seria inadequado criminalizá-los devido ao posicionamento adotado acerca de alguma questão.

Assim, o artigo 53 da CR/88 assegura a imunidade aos parlamentares com intuito de proporcionar a inteira liberdade no exercício da profissão. Além disso, possui escopo voltado ao

cumprimento do princípio da Separação das Funções Estatais, estabelecido no artigo 2º da CR/88 que assegura a independência e a harmonia entre as funções.

Para que a função legislativa possa ser efetivamente independente, é necessário conceder uma certa liberdade aos seus agentes, a fim de que realizem suas deliberações de maneira eficaz e coerente às suas funções típicas.

Desta forma, a imunidade parlamentar pode se dar em relação às palavras, aos votos e às opiniões, bem como em relação à prisão e à processabilidade de parlamentares e sendo classificada em imunidade material ou imunidade formal.

4.1 Imunidade parlamentar material

O *caput* do artigo 53 da CR/88 traz a hipótese de inviolabilidade ou imunidade material que estabelece a proteção de Deputados e Senadores na esfera cível e penal em detrimento de “suas opiniões, palavras e votos”, ficando excluída a possibilidade de prática de crime nessas situações. Uma construção doutrinária e jurisprudencial acerca do tema afirma que a imunidade não é apenas cível e penal, tendo em vista que também deve ser estendida à esfera administrativa, disciplinar e política.

A imunidade material também objetiva garantir a liberdade de expressão e manifestação do pensamento. Dessa forma, a imunidade material caracteriza-se pela proteção ao emprego de palavras e opiniões que estejam relacionadas ao exercício do mandato, sendo indispensável a relação de causalidade de utilização de determinados termos linguísticos e a função exercida.

Independentemente do local onde forem expressas essas ideias relacionadas com o exercício da função, os parlamentares estarão imunes de punições, salvo os vereadores que detêm tal prerrogativa apenas no interior da circunscrição do município em que atuam.

Além disso, Fernandes (2011) afirma que após o término do mandato, não estando mais ao abrigo da imunidade parlamentar, os ex parlamentares continuarão contando com o benefício em relação às ideias expressas quando possuíam imunidade. Contudo, se repetirem o que haviam dito depois de cessado o mandato, já possuirão responsabilidade civil e penal.

A imunidade material resistiu às alterações introduzidas acerca do tema pela Emenda Constitucional número 35, de 2001 (EC 35/2001), tornando-se um símbolo da democracia, uma vez que assegura a liberdade do pensamento na construção do voto. Os parlamentares, como representantes do povo ou dos Estados, eleitos pelo sufrágio universal, possuem a função típica de legislar e fiscalizar e, como legisladores, fazem parte de seu cotidiano participar de debates e dar parecer sobre diversificados temas.

4.2 Imunidade formal

A imunidade formal, também denominada imunidade processual ou adjetiva, estabelece “regras sobre a prisão e o processo criminal dos parlamentares” (LENZA, 2009, p. 370).

Antes da EC 35/2001, essa garantia de imunidade processual trazida pela Constituição sofreu intenso processo de distorções, sendo interpretada por muitos parlamentares como sinônimo de impunidade. Essa noção de impunidade gera problemas muito sérios, desaguando na intensificação da corrupção parlamentar.

Por esse viés, a ideia dessa modalidade de imunidade representaria uma afronta ao princípio da igualdade, tendo em vista que o objetivo da imunidade parlamentar é a proteção do livre exercício da função pública e não o amparo para a prática de arbitrariedades.

Existem duas modalidades de imunidade formal, uma voltada para a possibilidade de prisão e a outra para as situações em que é possível a instauração de processo tendo parlamentares no polo passivo da relação processual.

A imunidade formal relativa à prisão está estabelecida no parágrafo 2º do artigo 53, o qual veda a prisão do parlamentar em quaisquer situações, salvo nos casos em que a prisão se dê por flagrante delito em decorrência da prática de crime inafiançável, em que, dentro de 24 horas deverá ser remetido o auto de prisão em flagrante à casa legislativa que o parlamentar pertença.

Assim a regra geral é a proibição da prisão, sendo exceção a essa norma a prisão em flagrante devido à prática de crime inafiançável. Mesmo assim, essa prisão será condicionada à apreciação dos deputados ou senadores pertencentes à mesma casa legislativa do acusado.

Contudo, apesar de a norma constitucional do artigo 53 § 2º expressamente comportar apenas uma exceção, segundo o Supremo Tribunal Federal, é possível mais uma exceção, que seria o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. (Inq. 510/DF, Min. Celso de Mello).

Já a imunidade formal direcionada ao processo expressa-se apenas nos casos em que é possível ou não a sustação da ação penal quando parlamentares são acusados.

Anteriormente à EC 35/2001, “os parlamentares não podiam ser processados sem prévia licença da Casa que, em muitos casos, não era deferida, ocasionando situações de verdadeira impunidade”(LENZA, 2009, p. 374).

Mas, com o advento da referida emenda, o STF não precisa mais de autorização para ajuizar a ação penal pública ou para receber queixa-crime contra senador ou deputado, devendo apenas comunicar à Casa Legislativa o procedimento que será realizado. Recebendo o comunicado, a respectiva Casa poderá apreciar o caso para fazer a sustação da ação penal que foi iniciada. No entanto, cabe lembrar que, nessas situações, a Casa não pode agir de ofício, pois deverá aguardar a provocação de um partido político que possua representação na Casa.

É importante ressaltar que a imunidade formal é cabível somente nos crimes cometidos após o ato de diplomação, pelo qual aqueles representantes do povo ou dos estados membros são investidos no respectivo cargo a que foram eleitos.

Já para os crimes praticados anteriormente à condição de parlamentar, não cabe a imunidade formal processual. Entretanto, nessas situações, a competência será transferida ao Supremo Tribunal Federal, caracterizando um fenômeno denominado deslocamento de competência. Assim, quando o crime for cometido antes da diplomação, o caso não incorrerá em imunidade em relação ao processo, mas em relação à prisão.

4.3 Outras imunidades

A Constituição também traz outras espécies de imunidades, tais como a imunidade testemunhal, a imunidade em relação à incorporação nas Forças Armadas, a imunidade em relação ao estado de defesa, ao estado de sítio e o foro por prerrogativa de função.

Na imunidade testemunhal, não é imposto aos parlamentares que testemunhem em juízo acerca de informações que obtiveram em virtude do exercício do mandato. Contudo, essa modalidade de imunidade é condicionada à conexão das informações com o mandato eletivo.

Independentemente de estar em tempos de paz ou de guerra ou de o parlamentar já se encontrar ou não na condição de militar anteriormente à investidura na função pública, o artigo 53 § 7º da CR/88 determina que, para que deputados ou senadores possam incorporar-se às Forças Armadas, necessitarão de licença previamente concedida pela Casa a que pertencem.

Isso se dá porque a imunidade parlamentar não é uma prerrogativa dada ao indivíduo que se investe em uma função, pois é característica da própria função, de maneira que, caso não consiga a licença perante a Casa, ainda assim não haverá restrição ao direito do indivíduo, vez que este ainda pode renunciar ao cargo de deputado ou senador para incorporar-se às Forças Armadas.

Já em relação à imunidade no estado de defesa e no estado de sítio, a regra geral apresentada pelo § 8º da CR/88 é que a imunidade parlamentar permanece nessas situações de anormalidade. Mas, tal regra comporta exceção no caso do estado de sítio, desde que sejam praticados atos contrários aos determinados pelo Estado, em território alheio ao Congresso Nacional, condicionando-se, nesse caso, o declínio da imunidade à votação dos membros da respectiva Casa.

O foro por prerrogativa de função, também denominado privilégio de foro, “é outra prerrogativa parlamentar sempre em proteção do mandato”³, que estipula o processamento e julgamento destes parlamentares em razão do cometimento de crimes comuns e será realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Sua prática é muito questionada doutrinariamente, devido à possibilidade de ferir a forma de governo republicana.

Contudo, há contradições ao classificar o foro por prerrogativa de função como uma imunidade parlamentar, como uma prerrogativa ou como um privilégio, vez que ser julgado pelo Supremo

3 SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à Constituição**. 5. ed. 2007. p. 421.

Tribunal Federal não seria um benefício, haja vista a impossibilidade de realizar a garantia do duplo grau de jurisdição.

5 A REPÚBLICA E O DIREITO À IGUALDADE

Na Constituição brasileira de 1824, vigorou, como forma de governo, a monarquia. Em 1981, ocorreu a primeira Constituição republicana do Brasil, característica que permaneceu nas demais Constituições.

A forma de governo republicana é um importante mecanismo de proteção contra as arbitrariedades características de um governo monárquico. Ao contrário da monarquia que pauta-se pela hereditariedade, vitaliciedade e irresponsabilidade, a República se investe no caráter da eletividade através da qual os representantes do Poder Legislativo e Executivo são investidos em suas funções pelo critério da votação, da temporariedade que determina que o exercício da função possui certa duração no tempo e da responsabilidade que se traduz no zelo que a pessoa investida em uma função pública deve ter ao lidar com o interesse e o patrimônio coletivos. Através da noção de responsabilidade, é possível perceber que ao agente público torna-se obrigatório a prestação de contas e a conduta proba em relação ao manuseio do dinheiro pertencente à população, a fim de proporcionar a concretização do interesse público sobre o privado. Desta forma, expressa Bernardo Fernandes:

Tal forma de governo tem por base a defesa da igualdade formal entre as pessoas, de modo que o poder político será exercido eletivamente por mandato representativo temporário. Destaca-se ainda uma característica importante na forma republicana, que é a responsabilidade: os governantes são responsáveis por seus atos, seja com sanções políticas (*impeachment*), seja com sanções penais e civis (FERNANDES, 2011, p. 209.).

Em um primeiro momento, pode causar confusão a análise de que a forma de governo republicana não está apontada explicitamente dentre as cláusulas pétreas presentes no artigo 60 § 4º da CR/88. As cláusulas pétreas são aquelas que possuem maior rigidez, não estando suscetíveis a modificações por emendas à Constituição. Daí surgiu a discussão acerca da possibilidade de alteração ou não da forma de governo.

Ocorre que a forma de governo também encontra-se como um limite à possibilidade de reforma no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se dá porque, quando o artigo 60, § 4º, II faz menção a voto periódico, ele não contempla as características necessárias à monarquia, mas carrega consigo a forma de governo republicana como um limite implícito à possibilidade de reforma. Além disso, tal forma de governo está consolidada no Estado brasileiro em razão do plebiscito ocorrido em 1993 em obediência ao comando principal do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que consolidou no Brasil a forma de governo republicana e o sistema de governo presidencialista.

A imunidade parlamentar é uma espécie de prerrogativa constitucionalmente prevista que proporciona tratamento diferenciado a membros do Poder Legislativo. À medida que este tratamento diferenciado é aplicado, surgem as discussões acerca de uma possível violação ao direito, à igualdade e consequentemente distorcendo a forma republicana de governo. A reflexão centra-se em até que ponto essa norma estaria em conformidade com o direito fundamental à igualdade, princípio basilar em uma República, no qual proíbem-se concessões de tratamentos diferenciais e privilegiados a indivíduos.

O princípio constitucional da igualdade, também denominado como isonomia, paridade, simetria, acompanhou a evolução de todos os paradigmas de Estados Constitucionais. É um dos princípios estruturantes do regime geral dos direitos fundamentais⁴ e elemento imprescindível à criação e aplicação do Direito contemporâneo.

Tal norma surgiu pela primeira vez na esfera Constitucional em 1776 no *Bill of Rights*. Após algum tempo, afirmou-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. O Estado Liberal de Direito, prevalecendo-se da conquista burguesa ao fim da Revolução Francesa, pregava uma igualdade meramente formal, na relação do indivíduo frente à lei. Essa igualdade apenas nominal traduzia os interesses da classe burguesa da época que pregava igualdade para obter a libertação do absolutismo, mas não desejava proporcionar muitos benefícios a outros segmentos sociais mais populares.

Essa modalidade de isonomia comporta a classificação em igualdade na lei e igualdade perante a lei. A primeira é voltada para o legislador que deve observar a igualdade a fim de elaborar normas que garantam a proteção individual, de modo que a lei não faça distinções que proporcionem privilégios a determinados grupos. Assim, também o legislador deverá pautar-se pela observância dos princípios constitucionais como o que garante a igualdade, sob pena de inconstitucionalidade da norma em questão. Já a igualdade perante a lei é voltada ao Poder Judiciário que deverá decidir pela interpretação normativa de maneira a não ferir o princípio em destaque. A igualdade deverá ser amplamente utilizada quando da aplicação do direito.

No Estado Social de Direito, vai prevalecer a chamada igualdade material, inspirada na teoria aristotélica que pretendia a materialização da Justiça, apresentando em seu bojo o tratamento diferenciado entre pessoas diferentes, a fim de proporcionar, de fato, a igualdade. Esse paradigma buscava superar o liberalismo econômico, com a determinação de prestações materiais ao Estado, a fim de reduzir desigualdades.

No Estado Democrático de Direito, a igualdade é ainda mais ampla, pois procura proporcionar a igualdade tendo em vista a diferença, preocupando-se com as particularidades de cada um, visando proporcionar a igualdade de oportunidades, mas ao mesmo tempo fazendo discriminações positivas em respeito às diferenças, a fim de promover a inclusão do indivíduo.

4 CANOTILHO. **Direito constitucional**. 7. ed. 2000. p. 431.

O direito à igualdade ganha *status* de direito fundamental na forma da redação do artigo 5º *caput* e inciso I, da Constituição brasileira de 1988, adquirindo dimensão de norma no direito brasileiro e apresentando-se também como cláusula pétrea no artigo 60 § 4º, IV, de maneira que, uma vez inserida no rol de direitos e garantias fundamentais sob o domínio da CR/88, ela não pode mais sofrer restrições.

A igualdade é uma modalidade de direito fundamental, imprescindível alicerce ao moldes estabelecidos em 1988, vez que encontra relação direta com a concretização de cada um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Assim, fazendo uma breve análise dos fundamentos da República frente ao direito à igualdade, percebe-se que, em face à ideia de soberania no âmbito externo, os Estados são iguais, por isso o Estado brasileiro não admite interferência de outros Estados ou organismos internacionais na sua gestão. Em relação à cidadania, todos os cidadãos são iguais recebendo direito de sufrágio, sendo estabelecida sua universalidade como cláusula pétrea, o que se traduz na igualdade, a possibilidade proporcionada a todos de exercer o direito ao sufrágio por meio do voto, a fim de eleger os representantes para o pleno exercício das funções estatais.

A dignidade da pessoa humana também encontra-se diretamente relacionada à ideia de igualdade, vez que a concessão de privilégios para uns acaba por ferir de algum modo a dignidade dos outros. Há bastante tempo, o debate acerca da distinção de pessoa e coisa foi amadurecendo-se e, com a evolução do pensamento social, chegou-se ao consenso de que o ser humano não é simplesmente uma coisa, mas pessoa, dotada de um atributo especial denominado dignidade, que a impede de ser avaliada pecuniariamente como as coisas em geral.

De tal maneira, percebe-se que essas conclusões foram possíveis porque, com base no princípio da igualdade, não há a possibilidade de proporcionar tratamento a algumas pessoas como simplesmente coisas, e a outras como pessoas, ou ainda, na mesma linha de raciocínio, impor a superioridade de uma frente a outras pessoas de modo a entendê-la como um mecanismo para a obtenção de quaisquer vantagens. Assim, Bernardo Fernandes afirma que “a dignidade humana, na realidade, busca conciliar os princípios da igualdade e da liberdade.” (2011, p. 273).

Também a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho são direcionados a todos, bem como o pluralismo político. Esse pluralismo político não se resume apenas no direito de estabelecer mais de um partido político, mas é concebido também como pluralismo de ideias, de maneira que todos têm direito de expressar suas ideias, desde que para tanto, não violem direito alheio.

E a soberania popular é a tradução do direito à igualdade, vez que, por meio da democracia representativa, todos podem votar para eleger representantes objetivando a manutenção da ordem estatal, bem como a criação de leis que promovam melhorias à vida em sociedade; e, através da democracia participativa, torna-se possível uma participação direta e igualitária na construção e na fiscalização do direito.

A igualdade se faz evidente ao longo de todo o texto da CR/88, consagrada principalmente ao longo do artigo 5º, apresentando-se, v.g., como afirmação de igualdade de direitos e obrigações entre o

homem e a mulher, igualdade tributária, política, de convicções filosóficas, religiosa, trabalhista, igualdade processual, igualdade perante a lei penal, não admitindo distinções de raça cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁵.

Contudo, apesar de a igualdade ter grande relevância no mundo jurídico, assim como outros direitos fundamentais, ela não é considerada como um princípio absoluto. Nesse sentido, há determinadas exceções ao princípio da igualdade que configuram institutos que apoiam-se na desigualdade a fim de proteger certos grupos tidos por hipossuficientes, devido a sua maior fragilidade perante a sociedade em geral, ou ainda, por serem objeto de algum tipo de discriminação, instituindo a chamada discriminação lícita. Nesse contexto, cabe citar alguns microssistemas jurídicos como o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, também se enquadrando em tal contexto normas através das quais a própria Constituição da República estabelece tratamento diferenciado a determinadas pessoas. Nesse campo, inserem-se as denominadas desigualdades permitidas constitucionalmente.

Na Antiguidade, a cidadania não era direcionada a todos porque nem todos eram considerados iguais. Na Grécia, apenas indivíduos adultos do sexo masculino, de cor branca e com determinada condição financeira possuíam o direito ao sufrágio.

Aristóteles afirmava que deveria haver punição para o indivíduo que cometeu uma lesão contra outrem e que tal punição deveria ser mais rigorosa caso a vítima fosse um magistrado. Daí a consideração de que determinados cargos merecem tratamento especial. Desde então, eram defendidos determinados tipos de desigualdades a fim de proteger uma função pública.

Igualdade geométrica implica uma proporcionalidade definida a partir da comunidade política; desse modo, o critério de merecimento é variável conforme o papel e a importância social do sujeito para a comunidade grega, logo, pessoas que exercem funções diferentes na *polis* recebem direitos diferentes. (FERNANDES, 2011, p. 295).

Hodiernamente, a imunidade parlamentar está presente nas Constituições de muitos Estados, tendo por objetivo garantir a liberdade para o exercício da função pública, pois “representantes do povo devem ter garantias para o bom exercício do mandato, de forma que possam preservar e bem representar a vontade do eleitor”⁶. Assim sendo, afirma Santos:

A imunidade parlamentar não é prerrogativa encontrada apenas na Constituição brasileira: está presente também nos textos constitucionais de diversos países, não importando a forma de Estado ou de governo, como condição necessária à independência e harmonia entre os Poderes e ao próprio Estado de Direito. (SANTOS, 2009, p. 41).

5 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Artigo 3º, IV.

6 SANTOS, Divani Alves dos. **Imunidade Parlamentar à Luz da Constituição Federal de 1988**. p. 41/2009.

Atualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil afirma a igualdade, mas ao mesmo tempo assegura situações em que são permitidas desigualdades. Essas espécies de desigualdade estão voltadas à proteção de uma função alçada como relevante para a sociedade em geral, de modo que sejam necessárias exigências especiais para o preenchimento de tais cargos, bem como imunidades direcionadas à liberdade do exercício de um cargo público.

6 A IMUNIDADE PARLAMENTAR FRENTE AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS, COMO A IGUALDADE

A imunidade parlamentar material visa reforçar a independência do Poder Legislativo, pois concede suporte à liberdade de expressão do parlamentar para que ele possa exercer sua função de forma eficaz. Entretanto, a imunidade formal parece amparar a prática de crimes na condição pessoal do parlamentar.

Quando foi proposta a teoria da separação dos poderes, com três poderes analisados horizontalmente, ficou estipulado que tais funções estatais são dotadas de independência e harmonia entre si. Percebe-se assim que a imunidade parlamentar no seu sentido formal, ao mesmo tempo que está em consonância com o ordenamento jurídico quando apregoa a independência da função legislativa, vai de encontro às diretrizes traçadas pela harmonia entre as três funções estatais. Isso se dá porque a teoria dos pesos e contrapesos assegura que cada uma das funções deve exercer certo controle em relação às demais, de maneira que a ampla fiscalização possa garantir uma harmonia entre elas, para que reste cerceada a prática de excessos e de abusos.

Contudo, o que é perceptível atualmente é que determinados congressistas, mesmo após maior rigor constitucional proveniente da EC 35/2001, continuam tendo participação constante na prática de abusos e de excessos em relação à sua função, podendo-se entender que há certa confusão, por parte deles entre a ideia de imunidade e impunidade. A partir do momento em que é introduzida a noção de impunidade, sobrevem uma série de arbitrariedades incompatíveis com o direito à igualdade e com a forma republicana de governo.

A República zela pela ideia de responsabilidade por parte dos representantes das funções do Estado. Por isso, partindo do pressuposto de que os representantes da função legislativa possuem responsabilidade, não é razoável atribuir a eles imunidades, vez que isso influenciaria em certa redução na ideia de responsabilidade com a coisa pública. Se eles têm responsabilidade, devem saber agir com o devido cuidado, a fim de não ferir quaisquer das diretrizes apregoadas pelo ordenamento jurídico ao qual estão vinculados devido à investidura na respectiva função.

A imunidade formal é cunhada de maneira a proporcionar a concretização do interesse público sobre o privado, tendo em vista que os representantes do Poder Legislativo são eleitos pela escolha dos cidadãos. Contudo, apesar de ser uma prerrogativa inerente à função, muitas vezes, ela vem sendo

utilizada mais para atender a satisfação de interesses particulares dos parlamentares do que para a consolidação dos interesses da coletividade em geral. É o caso, v.g., do ex parlamentar Ronaldo Cunha Lima que deixou que o processo pelo qual era acusado pelo crime de homicídio tramitasse no Supremo Tribunal Federal durante anos e, faltando apenas cinco dias para o julgamento, renunciou ao cargo, transferindo a competência do julgamento à instância da Justiça Comum. Muitos ministros do Supremo Tribunal Federal consideraram a atitude de renúncia, na ocasião em que ocorreu, como um abuso de direito. Contudo, a competência do Supremo para o julgamento encontrou-se cessada por tal atitude.

A imunidade parlamentar formal também esbarra em certos ideais da igualdade que, se pensados no seu sentido formal, não admitem que a lei possa autorizar os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra⁷. Entretanto, é possível entender que a imunidade parlamentar se assemelha muito à noção de igualdade perante a lei que é a tradução de uma certa “obrigação de aplicar as normas jurídicas gerais aos casos concretos, na conformidade com o que elas estabelecem, mesmo se delas resultar uma discriminação, o que caracteriza a isonomia puramente formal.”(SILVA, 2010, p. 215).

Entretanto, é possível perceber que em um Estado Democrático de Direito, igualdade formal, idealizada na era de um Estado Liberal de Direito, não será suficiente para atender aos anseios decorrentes da evolução do pensamento social e do direito. Essa modalidade de igualdade, se utilizada de maneira indiscriminada, pode levar a enormes injustiças, pois é necessário perceber que, diante das peculiaridades em que cada pessoa se encontra, algumas distinções deverão ser feitas, de forma a ser necessário atentar também aos parâmetros materiais de igualdade, inaugurados pelo Estado Social de Direito. “Isso porque no Estado Social ativo, efetivador de direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei.”(LENZA, 2009, p. 679).

A igualdade substancial, a fim de proporcionar diferenciações compatíveis com a peculiaridade de cada indivíduo dentro da sociedade, pressupõe que determinadas desigualdades são lícitas, enquanto outras são ilícitas, considerando-se incompatível com as diretrizes constitucionais apenas as “diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, à medida que se desigualam é exigência do próprio conceito de justiça.” (MORAES, 2006, p. 180). Assim, essa forma de vislumbrar a igualdade torna ainda mais perceptível que a imunidade material assegurada aos parlamentares é perfeitamente compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil. Mas, a imunidade formal ainda possui certas deficiências, mesmo que observada sob a ótica da igualdade material.

A justificativa frequentemente utilizada para a sustentação da imunidade parlamentar é que não fere o direito à igualdade porque não há a consagração de privilégios, mas de prerrogativas, que não

7 SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 33. ed. 2010. p. 211.

são para a pessoa, mas para o cargo que ela ocupa. É necessário compreender, então, que determinados cargos merecem um tratamento diferenciado devido a sua relevância frente à sociedade. Assim, a imunidade não se traduz em um privilégio concedido ao parlamentar, com intuito de sobrelevá-lo, de proporcionar um tratamento diferenciado à pessoa, mas à função que ela ocupa.

A partir do momento que o indivíduo é investido no cargo de parlamentar, ele tem assegurado constitucionalmente um tratamento diferenciado, recebendo vantagens e desvantagens relativas à prática de crimes que, se praticados por outra pessoa, seriam devidamente julgados pelo juiz natural.

Não será possível então, a renúncia da imunidade por parte do parlamentar, vez que a imunidade não é dele, não foi feita para ele, mas para a função à qual ele está investido. Assim, o desejo de renúncia da imunidade parlamentar poderá ser sanado apenas através da renúncia de tal cargo ou com a espera para que o mandato termine.

8 CONCLUSÃO

A imunidade parlamentar é, sem dúvida, um divisor de águas na concepção de igualdade e da forma republicana de governo no direito brasileiro. Persistente em todas as Constituições brasileiras, a imunidade parlamentar nem sempre foi uma prerrogativa inerente ao cargo, pois já foi pertencente ao indivíduo investido na função legislativa que já pode renunciá-la, sofreu restrições, permanecendo com aplicabilidade reduzida em determinados períodos da história, mas, mesmo assim, acompanha a função dos parlamentares.

Ela rebusca variadas concepções de igualdade formuladas ao longo da história, ora identificando-se em parte com elas, ora indo de encontro à sua essência; apresenta caracteres direcionados à concretização da igualdade material, bem como à igualdade perante a lei cunhada sob o aspecto formal.

Quanto à forma de governo, a imunidade parlamentar vai de encontro aos seus preceitos de responsabilidade, mas é cabível porque a presença da imunidade não é necessariamente um pressuposto de irresponsabilidade, mas apenas um reforço à ideia de liberdade ao exercício da função pública, objetivando o alcance de um melhor desempenho da função que afeta a todos.

É uma modalidade de desequiparação permitida pelo sistema constitucional brasileiro que não consagra a prática de privilégios, mas um tratamento diferencial à função pública. Desta forma, não viola o princípio da igualdade, vez que se trata de uma prerrogativa funcional e é expressamente admitida pela Lei Maior.

Contudo, a igualdade e a República deveriam estar em consonância com as prerrogativas funcionais, mas essa conformidade entre tais preceitos está separada por uma linha imaginária que, grande parte das vezes, permite que o congressista molde os parâmetros que serão utilizados. Essa cultura brasileira de proteger excessivamente os representantes das funções estatais, sob desculpa de

estar concretizando o princípio da soberania popular, pode desencadear uma série de estratégias políticas com vista a burlar a lei e promover a impunidade. Assim, como não há hierarquia entre normas constitucionais, a EC 35/2001 veio dificultar a utilização indiscriminada da imunidade formal, mas a alteração ainda não é suficiente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil**, 1824. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1937. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional n. 9 de julho de 1964**. Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 11. De 13 de outubro de 1978**. Altera os dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Vade Mecum**. 12. ed. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional positivo**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- FERNANDES, B. G. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- SANTOS, D. A. dos. **Imunidade parlamentar à luz da Constituição Federal de 1988**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2012.

SILVA, J. A. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.