

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.823 RIO GRANDE DO NORTE**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO NORTE  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa:

A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB ajuizou ação direta de inconstitucionalidade questionando a compatibilidade, com a Lei Maior, dos artigos 33, § 3º, e 38, parágrafos 1º, 2º e 3º, da Carta do Estado do Rio Grande do Norte. Eis o teor dos preceitos atacados:

Art. 33. [...]

§ 3º É de quatro (4) anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art. 38. [...]

§ 1º Desde a expedição do diploma, os Deputados Estaduais não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Neste caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Assembleia Legislativa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, em votação nominal, resolva sobre a prisão.

§ 2º Recebida denúncia contra Deputado Estadual, por crime ocorrido após a diplomação, o Tribunal de

## ADI 5823 MC / RN

Justiça ou o Órgão Judiciário competente darão ciência à Assembleia Legislativa, que, por iniciativa de partido político nela representado, ou no Congresso Nacional, e pelo voto nominal da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 3º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

Sustenta a própria legitimidade ativa para a propositura da ação, por ser entidade de classe de âmbito nacional. Aponta a pertinência temática entre a matéria versada na norma impugnada, a coibir a atuação jurisdicional, e a Associação, defensora dos interesses difusos relacionados ao regular funcionamento do Judiciário. Alude ao entendimento do Supremo segundo o qual ostenta legitimidade para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade contra ato que não diga respeito apenas ao interesse corporativo dos magistrados.

Aduz que os dispositivos questionados não poderiam reproduzir o texto dos parágrafos 2º a 5º do artigo 53 da Constituição Federal, os quais tratam das imunidades formais conferidas aos deputados federais e senadores da República, sob pena de inobservância dos princípios republicano e da separação dos poderes. Consoante argumenta, aos membros das Assembleias Legislativas bastariam as imunidades materiais contidas na cabeça do mencionado artigo.

Anota a subtração da competência do Poder Judiciário, dizendo-o impedido de realizar o exercício da jurisdição penal. Assevera ausentes as razões de aplicação das imunidades formais, garantias dirigidas à preservação do equilíbrio de governo republicano e democrático. Segundo afirma, as prerrogativas de foro dos deputados estaduais viabilizam, em plenitude, a possibilidade de recurso aos tribunais nacionais em caso de prisão arbitrária ou processo temerário, resolvendo-se a questão no âmbito do Judiciário. Destaca que aos deputados

## ADI 5823 MC / RN

federais e senadores da República submetidos a situação equivalente restaria recorrer às respectivas Casas Legislativas a fim de obterem proteção quanto ao exercício do mandato.

Sublinha que a controvérsia em discussão neste processo é diversa do revelada na ação direta de nº 2.461, relator o ministro Gilmar Mendes, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 7 de outubro de 2005, na qual, conforme assinala, não houve debate a respeito de eventual inconstitucionalidade na adoção do parâmetro federal no Estado da Federação. Enfatiza ter Vossa Excelência assentado, naquela oportunidade, a impossibilidade de aplicação compulsória do sistema presente no Congresso Nacional a Assembleia Legislativa, sendo facultado ao Estado dispor sobre a auto-organização desde que atenda ao princípio democrático. Segundo alega, no presente caso, a sistemática prevista no ato atacado viola o referido postulado.

Menciona a mudança no entendimento do Tribunal sobre o tema das imunidades formais dos Governadores de Estado. Saliencia haver o Supremo concluído que a norma pertinente à imunidade do Presidente da República, antes considerada de observância compulsória pelos Estados, é de reprodução proibida, com base no princípio republicano, na separação de poderes e na competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal e Processual Penal. Reporta-se às ações diretas de nº 5.540, relator o ministro Edson Fachin, e nº 4.764, relator o ministro Celso de Mello.

Consoante sustenta, mesmo levado em conta o decidido pelo Supremo por ocasião do julgamento do recurso extraordinário nº 456.679, relator o ministro Sepúlveda Pertence, acórdão publicado no Diário da Justiça em 7 de abril de 2006, estar-se-ia diante de processo de inconstitucionalização, devendo-se adequar a óptica à nova realidade social. Impugna a redação anterior do preceito

## ADI 5823 MC / RN

impugnado, referindo-se aos mesmos argumentos já expendidos.

Sob o ângulo do risco, aponta o efeito multiplicador, em virtude de decisões proferidas por Assembleias Legislativas suspendendo determinações de prisão e processos penais em curso. Cita o exame do *habeas corpus* nº 89.417, relatora a ministra Cármen Lúcia, no qual afastada a imunidade de deputado estadual sob o fundamento de que não seria possível interpretar a norma constitucional a partir da literalidade.

Postula, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia dos artigos 33, § 3º, e 38, parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte e, por arrastamento, do Decreto Legislativo nº 003/2007, por meio do qual a Assembleia Legislativa daquele Estado rejeitou pronunciamento individual de Desembargador do Tribunal de Justiça que implicou a suspensão do exercício da função pública pelo deputado estadual Ricardo Motta. Requer, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade dos preceitos.

Em 23 de novembro de 2017, Vossa Excelência acionou o disposto no § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, liberando o processo para inserção na pauta dirigida do Pleno.

É o relatório.

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.823 RIO GRANDE DO NORTE**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Trago este processo para exame do pedido de liminar, acionando o artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, ante a urgência, as causas de pedir lançadas na inicial e o alegado risco de permanecerem com plena eficácia os preceitos atacados.

Presente o disposto na Lei de regência da ação direta de inconstitucionalidade, descabe determinar a suspensão das normas impugnadas mediante decisão individual, considerada a competência do Pleno para deferimento de medida acauteladora, exigida a maioria absoluta – 6 votos.

Cumpra examinar a legitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros.

Quando do julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.395, relator o ministro Cezar Peluso, acórdão publicado no Diário da Justiça de 10 de novembro de 2006, assentei inviável conferir às entidades de classe abrangência ímpar que se distancie do texto constitucional.

Tem-se como objeto deste processo dispositivos constitucionais a versarem imunidades materiais e formais conferidas a deputados estaduais. A entidade não pode, em termos de atividade a ser desenvolvida, extravasar o âmbito de atuação de cada associado. Os magistrados não contam com interesse jurídico para questionar normas e prerrogativas relativas a categoria diversa ou à atuação da instituição à qual servem, e, não o tendo os respectivos membros, mostra-se impróprio reconhecê-lo à Associação.

É cabível a entidade defender os interesses da categoria profissional ou da econômica, os direitos e obrigações daqueles que congrega, mas se revela inadequado, a partir de pseudointeresse, atacar preceitos que cuidam apenas das prerrogativas de parlamentares.

Voto no sentido da inadmissão da ação direta, ante a ilegitimidade ativa da requerente. Contudo, atuando em colegiado, devo levar em conta

## ADI 5823 MC / RN

o princípio da eventualidade, ou seja, a possibilidade de a ilustrada maioria refutar o entendimento relativamente ao ponto.

Estão em debate preceitos da Carta do Estado do Rio Grande do Norte por meio dos quais estendidas aos deputados estaduais as imunidades e inviabilidades asseguradas, na Lei Maior, aos parlamentares federais. Eis o teor das normas impugnadas:

Art. 33. [...]

§ 3º É de quatro (4) anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art. 38. [...]

§ 1º Desde a expedição do diploma, os Deputados Estaduais não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Neste caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Assembleia Legislativa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, em votação nominal, resolva sobre a prisão.

§ 2º Recebida denúncia contra Deputado Estadual, por crime ocorrido após a diplomação, o Tribunal de Justiça ou o Órgão Judiciário competente darão ciência à Assembleia Legislativa, que, por iniciativa de partido político nela representado, ou no Congresso Nacional, e pelo voto nominal da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 3º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

A questão em jogo consiste em definir se as imunidades parlamentares material e formal são aplicáveis ao regime jurídico de deputados estaduais e com ele compatíveis.

O Supremo tem sido chamado a pronunciar-se sobre acontecimentos

## ADI 5823 MC / RN

de envergadura maior e não deve furtar-se a fazê-lo, enquanto última trincheira da cidadania. A intervenção, porém, deve atender a balizas, a critérios objetivos versados no Texto Maior.

O robustecimento dos mecanismos de controle institucional essenciais à conquista de novo patamar civilizatório para a sociedade, especialmente sob o ângulo do combate à corrupção, não pode implicar o afastamento do que previsto na Constituição Federal, tampouco a instauração de verdadeira caça às bruxas. Por maior que seja a busca da correção de rumos nesta sofrida República, há de fazer-se considerada a ordem jurídica.

Embora a discussão em torno do regime constitucional de membros do Legislativo apresente férteis contornos teóricos, a Constituição Federal revela os parâmetros a serem observados pelo intérprete. É dizer, a solução para o tema deve ser técnica, extraída de norma vigente. Fica esse alerta presente a necessidade de o Judiciário não atuar como fonte de direito, ante os limites impostos.

O Constituinte de 1988 optou por desenho institucional capaz de assegurar o pleno exercício das prerrogativas atribuídas pelo voto popular aos parlamentares, base da democracia representativa. O sistema é amplo e direciona a garantir o exercício do mandato, em face de cassações e abusos ocorridos no passado recente, em regime de exceção, contra parlamentares. Visou-se a prevalência da tomada de decisão por agentes políticos diretamente escolhidos pelo povo.

A ressaltar esse elemento fundamental da ordem democrática, tem-se a imunidade por palavras, opiniões e votos veiculados no exercício das atribuições próprias à representação do povo brasileiro, prevista na cabeça do artigo 53 da Constituição Federal. Sob o ângulo formal, alcançando a disciplina do processo-crime e da prisão de congressistas, o § 2º dispõe:

Artigo 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

[...]

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do

## ADI 5823 MC / RN

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.

A imunidade não inviabiliza a persecução criminal, tampouco impede a prisão, mas, sim, estabelece limites rígidos a serem observados visando a plena atividade parlamentar. Limita a possibilidade de supressão do exercício do direito de ir e vir, viabilizando-a apenas quando verificado flagrante de crime inafiançável.

Mesmo configurada situação de flagrância, há de ter-se a deliberação da Casa Legislativa sobre a constrição. No âmbito federal, aprovado pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, o auto de prisão em flagrante é remetido ao Supremo, que deverá, fundamentadamente: afastar a custódia caso ilegal; convertê-la em preventiva, uma vez presentes os requisitos do artigo 312 do Código de Processo Penal e se revelem inadequadas ou insuficientes medidas cautelares diversas; ou implementar liberdade provisória, com ou sem fiança.

Vale dizer, a prisão fica submetida a condição resolutiva. A Casa Legislativa pode afastá-la do cenário, ainda que o agente político tenha sido surpreendido na prática de ato criminoso. O objetivo maior do preceito é preservar, tanto quanto possível, o exercício do mandato parlamentar, cercando-o de segurança jurídica maior.

Há mais: consoante o § 3º do artigo 53 da Constituição Federal, recebida a denúncia formalizada ante o cometimento de delito após a diplomação, será dada ciência à Casa a que integrado o parlamentar, podendo os pares deliberarem pela sustação do curso do processo enquanto durar o mandato, afastando, por consequência lógica, prevista expressamente, o prazo prescricional. Eis o teor do preceito:

Art. 53. [...]

[...]

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal

## ADI 5823 MC / RN

Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

No caso de condenação criminal transitada em julgado, mostra-se possível a perda do mandato parlamentar, mas cumpre à Mesa da Casa Legislativa declará-la, de acordo com entendimento adotado pela Primeira Turma no julgamento da ação penal nº 694, relatora a ministra Rosa Weber, em 2 de maio de 2017.

Como se vê, o Constituinte definiu amplo suporte de garantias institucionais viabilizando o livre exercício da atividade parlamentar, fazendo-o como sistema único e harmônico, no qual as imunidades material e formal, embora discerníveis em termos conceituais, são indissociáveis enquanto prerrogativa do parlamentar, seja ele estadual, seja federal.

Revela-se impertinente a leitura constitucional proposta pela autora. Atentem para a organicidade do Direito. A Constituição Federal prevê expressamente, desde a promulgação, no § 1º do artigo 27, serem aplicáveis aos deputados estaduais o que nela preceituado “sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

A regra é clara e não deixa margem para dúvidas: os deputados estaduais têm a inviolabilidade conferida aos membros do Congresso Nacional.

O dispositivo não abre campo a controvérsias semânticas em torno de quais imunidades são abrangidas pela norma extensora. A referência no plural, de cunho genérico, evidencia haver-se conferido a parlamentares estaduais proteção sob os ângulos material e formal. Quisesse o Constituinte estabelecer estatuto com menor amplitude para os deputados estaduais, tê-lo-ia feito expressamente, como fez, no inciso VIII do artigo 29, em relação aos vereadores.

Não bastasse a referência a imunidades, o preceito da Lei Maior versa a inviolabilidade nela prevista, e esta é revelada nos parágrafos 2º e

## ADI 5823 MC / RN

3º do artigo 53.

É impossível extrair do sistema constitucional a interpretação proposta pela requerente. As premissas veiculadas na petição inicial sugerem a inferioridade do Legislativo estadual. A abordagem é imprópria. O Constituinte não distinguiu o Poder Legislativo da União e o dos Estados em termos qualitativos, ou seja, a partir do relevo de cada qual para a consolidação do regime democrático.

Em termos de representação popular, os trabalhos desenvolvidos no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas não apresentam diferenças. Ambos são igualmente importantes, no respectivo campo de atuação, consideradas as diferentes competências legislativas, para canalização institucional de demandas sociais. Daí porque nada, absolutamente nada, justifica inferir da Constituição elementos implícitos de distinção no tratamento conferido a deputados federais e estaduais.

A extensão do estatuto dos congressistas federais aos parlamentares estaduais revela dado significativo do pacto federativo. O reconhecimento da importância do Legislativo estadual permite a reprodução, no campo regional, da harmonia entre os Poderes da República. Surge inadequado colher da Constituição Federal proteção reduzida da atividade do Legislativo nos entes federados, como se fosse menor a relevância dos órgãos locais para o robustecimento do Estado Democrático de Direito.

A ressaltar essa óptica, o próprio Constituinte previu, no inciso IV do artigo 34, que a garantia do livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação é situação autorizadora de intervenção federal. A harmonia entre os poderes no âmbito estadual foi tida como essencial, na redação original da Constituição Federal, para a consolidação do princípio democrático.

Também não merece acolhida o argumento veiculado na inicial relativo à viabilidade de deputado estadual manejar diversos recursos contra o pronunciamento questionado até chegar aos Tribunais Superiores, situação não verificada no tocante aos deputados federais. A imunidade formal é caracterizada pela possibilidade de o próprio Legislativo impor-se contra a ingerência de outro Poder, e não de

## ADI 5823 MC / RN

parlamentar percorrer o Judiciário em busca de proteção ao exercício do mandato.

A leitura da Constituição Federal, sob os ângulos literal e sistemático, revela, a mais não poder, que os deputados estaduais têm jus às imunidades formal e material e à inviolabilidade conferidas pelo Constituinte aos congressistas, no que estendidas, expressamente, ao legislador local por meio do § 1º do artigo 27 da Constituição Federal, que volto a proceder à leitura:

Art. 27. [...]

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Indaga-se: essa solução deságua no desmoronamento das instituições, da democracia brasileira? A resposta é desenganadamente negativa. Reconhecer a prerrogativa de o Legislativo sustar decisões judiciais de natureza criminal, precárias e efêmeras, cujo teor resulte no afastamento ou em limitação da função parlamentar não implica dar-lhe carta branca. Prestigia-se a Constituição Federal, cumprindo a cada qual desempenhar o papel por ela conferido, sem esmorecer.

Compete à autoridade policial investigar; ao Ministério Público, acusar e atuar como fiscal da lei; ao Judiciário, entregar a prestação judicial e, quando presentes os requisitos legais, determinar constrições e prisões. Às Assembleias Legislativas, que atuam sob o escrutínio permanente dos eleitores, é facultado, ante circunstâncias fáticas, sustar determinadas medidas judiciais cujo conteúdo afete o exercício de mandato.

O sistema é completo e equilibrado, e, nele, nem todo protagonismo cabe ao Judiciário. Embora o Supremo seja a última trincheira da cidadania, a defesa da democracia incumbe também ao povo, em quem o Constituinte depositou o grave encargo de fiscalizar a atuação dos

## ADI 5823 MC / RN

representantes e exercer, por meio do voto e de mobilização social, a avaliação e valoração da respectiva atividade.

É impróprio buscar a atuação providencial do Judiciário, possível, neste caso, apenas mediante a distorção de regras constitucionais expressas, para resolver a grave e estrutural crise civilizatória do País. O avanço deve ocorrer por meio do esforço democrático e participativo da comunidade, nela incluídas as pessoas e os órgãos públicos, mas sempre consideradas as normas vigentes.

Nunca é tarde para observar-se a envergadura das instituições pátrias, a eficácia da ordem jurídica, alfim, a independência e a harmonia entre os Poderes. Paga-se um preço por viver-se num Estado de Direito. É módico e está, por isso mesmo, ao alcance de todos: o respeito irrestrito às regras estabelecidas.

Abandonado o meio, eleito o critério de plantão, não se tem avanço cultural, mas sim nefasto, sob todos os títulos, retrocesso. Disse Rui – “fora da lei não há salvação”.

Ante o quadro, indefiro a liminar.

É como voto.