

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO EM __/__/2021 PELA
COMISSÃO ESPECIAL DE ANÁLISE DA PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2021**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3/2021

Altera os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da
Constituição Federal, para dispor sobre as
prerrogativas parlamentares e dá outras
providências.

Autor: Deputado Celso Sabino

Relatora: Deputada Margarete Coelho

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, de autoria do Deputado Celso Sabino, versa sobre prerrogativas parlamentares, notadamente naquilo que concerne às imunidades material e formal dos membros do Congresso Nacional, aplicando as inovações igualmente aos Deputados Estaduais.

São os seguintes os pontos principais da Proposta:

- i) produção de efeitos da inelegibilidade prevista no art. 14, § 9º, CF/88, condicionada à observância do duplo grau de jurisdição;
- ii) impossibilidade de afastamento da imunidade material, cabendo apenas responsabilização ético-disciplinar do Parlamentar perante a Casa respectiva;
- iii) aplicação da prerrogativa de foro de Parlamentares no STF para crimes relacionados ao mandato;

- iv) restrição da prisão em flagrante de parlamentar aos casos em que a inafiançabilidade esteja prevista na Constituição;
- v) disposições sobre a custódia do parlamentar preso em flagrante e sobre as medidas seguintes à audiência de custódia;
- vi) disposições sobre medidas judiciais relacionadas ao Parlamentar e ao exercício do mandato;
- vii) criação de novas hipóteses de recurso ordinário ao STF e ao STJ, a fim de garantir o duplo grau de jurisdição nos processos criminais julgados originariamente pelo STF, pelos Tribunais Superiores e pelos Tribunais de segunda instância.

A proposta em exame está submetida diretamente ao Plenário, em virtude da suspensão das reuniões de comissões durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), determinada pelo § 1º do art. 2º da Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020, tendo recebido parecer de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no sentido de sua admissibilidade.

Não foram oferecidas emendas à matéria.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Como já anunciado, a proposição recebeu parecer de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no sentido de sua admissibilidade. Damos sequência ao exame da matéria, em substituição à Comissão Especial, para análise do mérito (art. 202, § 2º, do Regimento Interno).

A Proposta de Emenda sob análise foi encaminhada com o propósito nobre e republicano de aperfeiçoar o Estatuto Constitucional dos Congressistas, de maneira a extirpar eventuais dúvidas interpretativas a

respeito do sentido e alcance do regime jurídico das imunidades material e formal, prerrogativas institucionais essenciais à independência e à autonomia do Poder Legislativo.

De fato, as prerrogativas institucionais não consubstanciam privilégios, os quais seriam incompatíveis com o princípio republicano, em sua dimensão de exigir tratamento igualitário de todos os cidadãos perante a ordem jurídica. Em vez disso, devem ser compreendidas como garantias institucionais vocacionadas a assegurar a existência, a viabilidade de funcionamento e a própria afirmação do Poder Legislativo, enquanto braço fundamental de nosso Estado Democrático de Direito.

Essa relevância é destacada em sede doutrinária. De acordo com o Professor da Faculdade de Direito da USP José Levi Mello do Amaral Jr., em densa e erudita obra sobre o tema, *“a inviolabilidade é uma prerrogativa institucional das Casas parlamentares, de modo que os parlamentares dela se valem se e na medida em que estejam no efetivo desempenho do mandato representativo e no interesse da atividade parlamentar, proporcionando ao eleitorado representantes dotados de liberdade e de independência plenas para levar a efeito o mandato que lhes conferiu o povo.”* (AMARAL JR. José Levi Mello do. Inviolabilidade parlamentar. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 61).

Justamente por isso, a proposta consagra a possibilidade de responsabilização ético-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar. Com efeito, apesar de representarem uma mais valia ao conteúdo jurídico da liberdade de expressão dos congressistas, a inviolabilidade parlamentar encontra mitigações, no caso, materializadas exatamente na sujeição dos Deputados Federais e Senadores aos respectivos conselhos de ética e disciplina em caso de procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

A respeito desse ponto, é da mais alta importância deixar claro: a Proposta não traz qualquer ampliação da imunidade material hoje existente ou erige um modelo normativo mais protetivo aos congressistas. Na verdade, como se explicitará a seguir, a PEC consagra entendimento consolidado do

Supremo Tribunal Federal a respeito do sentido e do alcance da prerrogativa, justamente para coibir abusos e excessos travestidos de prerrogativa parlamentar.

O cotejo entre a redação atual e a nova redação do *caput* do art. 53 corroboram essa assertiva. Confira-se:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.
(redação atual)

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, cabendo, exclusivamente, a responsabilização ético-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.
(redação da PEC).

Percebe-se com clareza meridiana que o novo texto, antes de flexibilizar ou robustecer, positiva, em sede constitucional, que a imunidade material é suscetível de responsabilização perante o Conselho de Ética da respectiva Casa.

Desenvolve-se o ponto com mais vagar.

De fato, parte da doutrina advoga que a imunidade material prevista no *caput* do art. 53 da Constituição também geraria a irresponsabilidade administrativa, na esfera ético-disciplinar. Para essa corrente, o membro do Congresso Nacional, acobertado pelo manto da liberdade de fala, não poderia sequer ser responsabilizado na esfera político-administrativa por meio de processo instaurado no âmbito dos conselhos de ética e disciplina¹.

À evidência, este Congresso Nacional não irá endossar, em hipótese alguma, um elastério do regime das inviolabilidades parlamentares como esse.

¹ Ver por todos FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 6ª ed. rev. e ampl. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2014, p. 801: “essa inviolabilidade também pode ser administrativa de cunho disciplinar ou mesmo política, apesar de não explicitado no *caput* do art. 53”.

Imunidade material não é privilégio. E seu regime jurídico não pode abrir frestas para impunidades do parlamentar quando do seu exercício. Daí por que pode e deve o parlamentar ser responsabilizado caso suas manifestações impliquem conduta incompatível com o decoro parlamentar.

É exatamente o que dispõe a novel redação do *caput* do art. 53. Ela expunge qualquer dúvida ou controvérsia, política, doutrinária ou jurisprudencial, a respeito da possibilidade de responsabilização ético-disciplinar por quebra de decoro.

Por oportuno, convém frisar o óbvio ululante: a Proposta em nada altera o remansoso entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a imunidade material só alcança os atos relacionados ao exercício do mandato.

Insista-se: o Congresso Nacional, a despeito de ser legítimo e autêntico intérprete da Lei Fundamental, aquiesce e corrobora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a inviolabilidade parlamentar se relaciona apenas aos atos praticados no exercício do mandato ou em razão dele.

Nunca é demais rememorar, para finalizar o ponto, que a inviolabilidade encerra prerrogativa vinculada ao pluralismo político e à própria democracia, conferindo maior amplitude à liberdade de expressão do congressista sempre que suas manifestações e opiniões decorrerem do exercício de funções ou com elas se relacionarem. Neste mesmo sentido, Pontes de Miranda adverte que *“é essencial à vida dos Congressos e Parlamentos que as correntes, neles manifestadas, se pronunciem, ou teremos simples Conselhos de Estado em um sistema unipartidário.”* (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 5).

Em suma: além de não modificar a jurisprudência do STF sobre a temática, a Proposta não cria qualquer *blindagem* normativa aos congressistas. Mais: na esteira do que preconiza o princípio republicano, a PEC explicita que essa inviolabilidade não alberga a responsabilidade ético-

disciplinar, deixando livre de qualquer dúvida de que o abuso na utilização das palavras pode levar à punição pelo Conselho de Ética.

De igual modo, a proposição busca aclarar as hipóteses de prisão em flagrante de parlamentares: apenas os crimes inafiançáveis, assim definidos pela Constituição de 1988, autorizam a custódia em estado de flagrância. O intuito, aqui, é emprestar interpretação autêntica deste Congresso Nacional, a respeito do sentido e do alcance do vocábulo inafiançável, de ordem a evitar exegeses dissonantes daquelas originalmente pensadas pelo constituinte e que vêm comprometendo a dinâmica inter-institucional entre os poderes da República.

Esclareça-se, ainda, que os crimes considerados inafiançáveis pela legislação infraconstitucional (art. 323 do Código de Processo Penal) são exatamente os mesmos descritos na Constituição (art. 5º, inc. XLII, XLIII e XLIV): racismo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes, terrorismo, os definidos como crimes hediondos e os crimes cometidos por grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Não há, portanto, qualquer redução da possibilidade de prisão de parlamentar prevista pelo constituinte originário: flagrante de crime inafiançável.

Para que não haja qualquer dúvida, porém, sugerimos uma pequena alteração no texto, para estabelecer que a prisão em flagrante será admissível quando se tratar de crime que, por sua natureza, seja inafiançável nos termos da lei. Com isso, apesar de mantida a ideia do texto inicial, possibilita-se que o legislador infraconstitucional estabeleça outras hipóteses de inafiançabilidade relacionadas à natureza do delito, em relação às quais também estará autorizada a prisão em flagrante de parlamentar.

Além disso, nos parece acertada a opção de o parlamentar preso em flagrante ficar custodiado perante a Casa Legislativa a cujos quadros pertença, devendo ali permanecer até o pronunciamento definitivo do Plenário.

Também se afigura constitucional a positivação do instituto da audiência de custódia, conferindo maior segurança jurídica aos congressistas,

ao assegurar que essa audiência ocorra após a deliberação da respectiva Casa sobre a prisão e, à evidência, apenas na hipótese de ela ter sido mantida.

Ademais, e de maneira salutar, preconiza que, na audiência, o juízo competente poderá conceder a liberdade provisória ou, em caso de provocação a requerimento do Ministério Público, converter a prisão em flagrante em preventiva ou aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública. Dito noutros termos, está-se prevendo expressamente que a prisão em flagrante de parlamentar pode ser convertida em prisão preventiva, hipótese hoje não prevista na Constituição, o que deixa evidente que o objetivo da proposta não é, como se tem divulgado, a impunidade de quem quer que seja.

Também é meritória a vedação, em bases peremptórias, de interditar o afastamento do parlamentar de suas funções por decisão judicial, deixando patente que qualquer embaraço ao exercício do mandato político-partidário só poderá ocorrer nas hipóteses e termos do art. 55 da Carta Cidadã. Aludido arranjo encontra eco no cânone fundamental da soberania popular e do princípio democrático. No limite, permitir o afastamento cautelar de membro do Congresso Nacional por meio de decisão cautelar do Judiciário ultraja a separação de poderes e o próprio instituto do voto.

No afã de salvaguardar o livre exercício do Poder Legislativo, e evitar a nulidade de provas, previu-se, corretamente, a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para determinar a busca e apreensão em desfavor de Parlamentar, sempre que a medida envolver o ingresso nas dependências do Congresso Nacional, acompanhada pela Polícia Legislativa.

Aqui também entendemos necessário um esclarecimento: quando se determina a busca e apreensão nas Dependências do Congresso Nacional, não se tem como saber, de antemão, se serão ou não encontrados elementos relacionados a crimes cometidos no exercício no mandato! Assim sendo, se a medida for determinada por um juízo de primeiro grau e, ao se analisar o material, forem descobertos elementos dessa natureza, nada disso poderá ser utilizado, em razão do foro por prerrogativa! O texto da PEC, portanto, ao invés de “blindar” os parlamentares, evita que as provas contra ele

produzidas sejam posteriormente anuladas por incompetência do juízo que deferiu a busca e apreensão.

Essa mesma racionalidade justifica uma relevante inovação: as medidas cautelares que interfiram no mandato parlamentar - e que são, por essa razão, gravíssimas - terão a produção dos seus efeitos condicionada à ratificação da respectiva decisão pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Atentaria contra a separação de poderes o encampamento de medidas desse cariz, notadamente se monocráticas (ou mesmo quando oriundas de Turma do STF), obstando, de imediato, o exercício da atividade parlamentar.

Também é digna de nota a previsão de que a análise dos elementos colhidos em busca e apreensão deve ocorrer em momento posterior à confirmação da medida pelo Supremo Tribunal Federal. Aqui, há um ponto ótimo de equilíbrio: os elementos de prova coligidos serão devidamente considerados e analisados, com exame diferido, em consonância com a reserva de plenário estabelecida.

Se estamos seguros de que nos encontramos no momento asado para alterar o regime das imunidades parlamentares, não podemos dizer o mesmo no que concerne às inovações relativas à garantia do duplo grau de jurisdição.

Não se ignora, por óbvio, a relevância do tema. Até mesmo porque, como se sabe, o duplo grau de jurisdição foi expressamente contemplado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), em seu art. 8º, nº 2, letra “h”. Aliás, neste ponto, convém lembrar que, desde o julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP pelo STF, em 2008, a referida garantia ostenta status de supralegalidade no ordenamento jurídico pátrio.

Sucede que, não obstante sua relevância e proeminência, consideramos que o tema, como inserido na proposta, merece maior maturação e discussões mais profundas em momento ulterior. Duas são as razões.

Quanto ao art. 14, porque a positivação do duplo grau de jurisdição no âmbito eleitoral reverberará em diversos pontos do regime jurídico estatuído na Lei da Ficha Limpa. Tal circunstância impõe cautela e prudência por parte deste Congresso Nacional no presente momento. A temática deve ser objeto de debate oportunamente, qual seja, nas discussões acerca da Reforma Política, do Novo Código Eleitoral e da criação do Código de Processo Eleitoral.

Essa mesma cautela justifica que se mantenha incólume, ao menos neste momento, a disciplina dos arts. 102 e 105, sem assoberbar, ainda mais, as competências do STF e do STJ, apesar da envergadura constitucional do tema alusivo ao duplo grau de jurisdição das autoridades dotadas de foro por prerrogativa.

Portanto, o Congresso Nacional tem um encontro marcado com a positivação, em sede constitucional, do duplo grau de jurisdição, notadamente porque há restrições ilegítimas ao exercício de liberdades fundamentais (e.g., liberdade política e de locomoção) decorrentes do pronunciamento de apenas uma instância, ainda que colegiadas.

Por ora, em face do que acabamos de aduzir, optamos por suprimir, em nosso Substitutivo, os dispositivos que, por meio de alteração dos arts. 14, 102 e 105 da Constituição Federal, versavam sobre a garantia do duplo grau de jurisdição.

Por fim, também retiramos a proposta de alteração no art. 27 da Constituição, por entendermos que o § 1º desse dispositivo, nos termos vigentes, já contempla a inovação pretendida.

Diante do exposto, no mérito, concluímos o voto no sentido da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

Sala das Sessões, em de de 2021.



Deputada Margarete Coelho
Relatora

Documento eletrônico assinado por Margarete Coelho (PP/PI), através do ponto SDR_56117,
na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato
da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 1 8 1 7 3 8 8 4 5 0 0 *

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2021

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2021

Altera o art. 53 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, cabendo, exclusivamente, a responsabilização ético-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos processos relativos a crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções parlamentares.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante por crime que, por sua natureza, seja inafiançável na forma da lei, hipótese em que os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que resolva sobre a prisão pelo voto da maioria de seus membros.

§ 2º-A. No caso da prisão em flagrante prevista no § 2º, o membro do Congresso Nacional deverá ser encaminhado à Casa respectiva logo após a lavratura do auto, permanecendo sob sua custódia até o pronunciamento definitivo do Plenário.

§ 2º-B. Mantida a prisão, o juízo competente deverá promover, em até vinte e quatro horas, audiência com a presença do

custodiado, de sua defesa técnica e de membro do Ministério Público, oportunidade em que deverá relaxar a prisão, conceder a liberdade provisória ou, havendo requerimento do Ministério Público:

I – converter a prisão em flagrante em preventiva;

II – aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública, nos termos da lei.

.....
.

§ 9º É vedado o afastamento judicial cautelar de membro do Congresso Nacional, somente podendo ser decretada a perda do mandato nos termos do art. 55.

§ 10. É de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal a busca e apreensão deferida em desfavor de membro do Congresso Nacional, quando cumprida nas dependências das respectivas Casas.

§ 11. A medida cautelar, quando cumprida nas dependências do Congresso Nacional, deve ser executada com o acompanhamento da polícia legislativa a que se refere o art. 51, IV, ou o art. 52, XIII, e obedecer aos demais requisitos previstos em lei.

§ 12. A medida cautelar deferida em desfavor de membro do Congresso Nacional que afete, direta ou indiretamente, o exercício do mandato ou as funções parlamentares, somente produzirá efeitos após a sua confirmação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

§ 13. Os elementos recolhidos, no caso de busca e apreensão, ficarão acautelados e não poderão ser analisados até a confirmação a que se refere o § 12, sob pena de crime de abuso de autoridade, nos termos da lei.” (NR)

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada Margarete Coelho
Relatora



