

COMISSÃO ESPECIAL DO PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO DE MATÉRIA URGENTE

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2021

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

Autores: Deputados CELSO SABINO

Relator: Deputado Claudio Cajado

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2021, de autoria Deputado Celso Sabino, dispõe sobre prerrogativas parlamentares, em especial sobre aquilo que concerne às imunidades material e formal dos membros do Congresso Nacional, aplicando as inovações aos Deputados Estaduais.

Em síntese, a proposta prevê:

- 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 Legislativa 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; e
- VII) Criação de novas hipóteses de recurso ordinário ao STF e ao STJ com o objetivo de garantir o duplo grau de jurisdição nos processos criminais julgados originariamente pelo STF, pelos Tribunais Superiores e pelos Tribunais de segunda instância.

Não foram oferecidas emendas à matéria.

Em 24.2.2021, foi proferido parecer de Plenário pela então Relatora, Deputada Margarete Coelho, pela admissibilidade da proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, bem como pela sua aprovação na Comissão Especial, nos termos do Substitutivo apresentado.

Em 19.8.2024, sobreveio decisão da Presidência que determinou que *"na esteira do que já se fez em situação similar, por ocasião da apreciação da PEC n. 293, de 2004"*, fosse designado relator para proferir novo parecer em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição recebeu parecer de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, favorável à sua admissibilidade. Em sequência, em substituição à Comissão Especial, passamos, nesta oportunidade, para a análise do mérito, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



A Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do nobre colega Deputado Celso Sabino, dispõe sobre prerrogativas parlamentares, em especial naquilo que concerne às imunidades material e formal dos membros do Congresso Nacional, aplicando as inovações aos Deputados Estaduais.

De início, friso que as prerrogativas parlamentares possuem natureza institucional e são essenciais para atividade livre e autônoma do Poder Legislativo. Diferentemente do que se apregoa no senso comum, as prerrogativas não podem ser confundidas com privilégios incompatíveis com o princípio republicano. São, em verdade, garantias indispensáveis à própria viabilidade institucional do Poder Legislativo, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

As prerrogativas institucionais atribuídas ao Poder Legislativo, nesse sentido, em nada destoam daquelas constitucionalmente conferidas aos Poderes Executivo e Judiciário e ao Ministério Público, como, por exemplo, a imunidade processual, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Todas são medidas institucionais de caráter protetivo que salvagam as atividades tipicamente de Estado, e a parlamentar em específico, de eventuais ingerências, pressões e coações.

Portanto, as prerrogativas pertencem às Casas Legislativas e os parlamentares delas se valem quando no exercício do mandato parlamentar e em prol das atividades correlatas. Sem elas, insistimos, o representante não teria plena autonomia para cumprir o mandato que lhe foi conferido pelo povo.

Essa interpretação teleológica das prerrogativas institucionais está em absoluta conformidade com o entendimento doutrinário e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A título de exemplo, cito passagem do livro “Curso de Direito Constitucional”, de autoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes e do Procurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet:

Com a finalidade de assegurar a liberdade do representante do povo ou do Estado-membro no Congresso Nacional, e isso como garantia da independência do próprio parlamento e da sua existência, a Constituição traça um conjunto de normas



que instituem prerrogativas e proibições aos congressistas [...] A imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo.¹

O eminente Professor José Afonso da Silva, o constitucionalista mais vezes citado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é bastante didático ao expor a natureza e a finalidade das prerrogativas institucionais:

São estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.²

Em decisão recente, proferida por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5526 (“ADI 5526”), cuja redação do acórdão foi entregue ao Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal assim consignou seu entendimento a respeito das prerrogativas institucionais ora em análise:

Na independência harmoniosa que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades do Legislativo, assim como as garantias do Executivo, Judiciário e do Ministério Público, são previsões protetivas dos Poderes e Instituições de Estado contra influências, pressões, coações e ingerências internas e externas e devem ser asseguradas para o equilíbrio de um Governo Republicano e Democrático.

2. Desde a Constituição do Império até a presente Constituição de 5 de outubro de 1988, as imunidades não dizem respeito à figura do parlamentar, mas às funções por ele exercidas, no intuito de preservar o Poder Legislativo de eventuais excessos ou abusos por parte do Executivo ou Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante os outros

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, p. 957

² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, p. 418



poderes constitucionais e mantendo sua representação popular³.

Registramos, ainda, por oportuno, que as prerrogativas institucionais estão presentes em todas as Constituições brasileiras, tendo sido tolhidas apenas em períodos autoritários. Isso demonstra que elas são inequivocamente intrínsecas à própria democracia. A propósito, salientamos, também, que a previsão constitucional de prerrogativas institucionais é o padrão no direito constitucional comparado.

O Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, José Levi Mello do Amaral Jr., autor de notável monografia dedicada ao tema da inviolabilidade parlamentar, assim resume a tradição constitucional nacional e estrangeira:

Consulta, breve que seja, ao sítio *Constitute Project* [...] (que permite comparar praticamente todas as Constituições vigentes no mundo e com razoável nível de atualização) revela que as imunidades parlamentares, de algum modo, constam de 180 das Constituições vigentes [...] Com efeito, **todas** as 22 democracias estáveis consideradas possuem Constituições ou diplomas normativos materialmente constitucionais que, sem nenhuma exceção, ainda que em diferentes medidas, dispõem sobre as imunidades parlamentares.

[...]

Ademais, a Constituição de 1988 e a Emenda n.35, de 2001, são a culminância de toda uma tradição constitucional na matéria, tradição essa iniciada com a Constituição de 1824, passando pelas Constituições de 1934 e de 1946, até chegar à Constituição de 1988 (aí incluída a Emenda n. 35, de 2001). Conheceu dois hiatos bastante evidentes como as Constituições de 1937 e de 1967, que escapam – seja pelas

³ ADI 5526, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 06-08-2018 PUBLIC 07-08-2018)



soluções que adotaram, seja pelos respectivos contextos autoritários – daquela tradição.⁴ .

Esses esclarecimentos iniciais formam, portanto, as premissas que nortearam a elaboração deste voto e do Substitutivo que o acompanha. Com isso, passo a seguir a expor o conteúdo do Substitutivo.

O §1º do art. 53 da Constituição Federal com a redação dada pelo Substitutivo dispõe que, além de se submeterem a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal desde a expedição do diploma, os Deputados e Senadores, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real provenientes daquele Tribunal.

O §2º do referido artigo restaura a original redação do §1º do art. 53, no sentido de que os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa e o §3º que o segue § 3º determina que a licença de que trata o § 2º deverá ser deliberada pela respectiva Casa Legislativa, por votação secreta da maioria absoluta de seus membros, em até noventa dias a contar do recebimento da ordem emanada pelo Supremo Tribunal Federal.

O §4º prevê que o indeferimento do pedido de licença suspende a prescrição enquanto durar o mandato, tal como dispunha o texto original do §2º do art. 53 da Constituição Federal.

O §5º reestabelece a redação original do §3º do art. 53 da Constituição Federal no sentido de que “no caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa”.

Por fim, quanto ao art. 102 da Constituição Federal, o Substitutivo propõe que, além das autoridades que já contavam com foro por prerrogativa de função do Supremo Tribunal Federal, também os Presidentes Nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional passam a ser julgados naquela instância.

⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 91, 162 e 207.



Quanto às imunidades formais a premissa é retomar parte do arcabouço original do estatuto dos congressistas reestabelecendo a lógica havida no texto da Constituição Federal idealizado pelos constituintes originários, com aperfeiçoamentos, pois ele é o modelo mais equilibrado, equânime e democrático, já que autoriza a Casa legislativa a se manifestar, previamente, a respeito da existência de indícios mínimos de autoria e materialidade da denúncia ou da queixa-crime apresentada em desfavor de membro do Congresso Nacional.

Diga-se, a propósito, que a redação original da Constituição nunca impediu que os parlamentares fossem ou viessem a ser responsabilizados criminalmente. A intenção original, cuja metodologia se pretende restaurar, era a de que a Casa Legislativa pudesse avaliar, como instituição, a conduta de um de seus membros, sem com isso obstar a responsabilização penal, considerando a suspensão da prescrição na duração do mandato em caso de indeferimento da licença.

Estamos conscientes que o modelo original foi objeto de crítica, no que resultou a aprovação da Emenda Constitucional nº 35, de 2001. Naquela oportunidade passou-se a adotar o modelo de sustação da ação penal em vez de licença prévia ao processamento da denúncia ou queixa-crime. Desde 1988, portanto, vivenciamos dois modelos distintos e por um prazo razoável: entre 1988 e 2001 vigorou o modelo da licença prévia e de 2001 até a presente data o modelo de sustação da ação penal.

Verificou-se, todavia, que as mudanças ali introduzidas acabaram por inferiorizar a posição institucional das Casas Legislativas e por fragilizar o exercício do mandato eletivo. Dessa avaliação, concluímos ser necessário, nesse momento, voltar a garantir aos congressistas, no exercício do mandato e em função dele, plena liberdade, como forma de preservar o Poder Legislativo e os princípios da separação dos poderes e da soberania popular e, portanto, a própria democracia.

Propomos, assim, fixar um prazo de noventa dias para que a respectiva Casa Legislativa aprecie, por meio de votação secreta, o pedido de licença prévia para instauração do processo criminal.



Mantivemos, também, o dispositivo que suspende o transcurso da prescrição na hipótese de indeferimento do pedido de licença, o que, mais uma vez, sinaliza o compromisso desta Relatoria em evitar a blindagem de quem quer que seja.

Ainda a respeito das imunidades formais, o Substitutivo prevê regramento específico em relação às medidas cautelares de natureza pessoal e real provenientes aplicadas em desfavor de membro do Congresso Nacional. Esse é um ponto essencial uma vez que nem o texto original, nem a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, deram o devido tratamento à matéria.

Encerro este voto saudando novamente o nobre colega Deputado Celso Sabino pela iniciativa dessa proposição e reiteramos o nosso propósito de apresentar um texto substitutivo que sintetize a tradição constitucional brasileira, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o direito comparado. Um texto ponderado, refletido, sem casuísmos e avesso à impunidade.

Nosso compromisso ao assumir esta Relatoria é o de assegurar o pleno exercício das atividades parlamentares e isso só será possível se o Congresso Nacional estiver munido das devidas prerrogativas.

II.1 - Conclusão do voto

Pelo exposto, pela Comissão Especial, voto no sentido da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, 2021, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

**COMISSÃO ESPECIAL DO PARECER PROFERIDO EM
PLENÁRIO DE MATÉRIA URGENTE**



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

Altera os arts. 53 e 102 da Constituição Federal para dispor sobre 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.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa.

§ 3º A licença de que trata o § 2º deverá ser deliberada pela respectiva Casa Legislativa, por votação secreta da maioria absoluta de seus membros, em até noventa dias a contar do recebimento da ordem emanada pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 4º O indeferimento do pedido de licença suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 5º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa.

.....” (NR)

Art. 2º O art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102.....



I
-
..

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os Presidentes Nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

.....”
(NR)

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Apresentação: 16/09/2025 16:59:49.650 - PLEN
PRLP 3 => PEC 3/2021
PRLP n.3

