

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2021

(Do Sr Celso Sabino e outros)

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

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

Art. 1º Os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.

14. ....

.....

.

§ 9º-A As inelegibilidades previstas na Lei Complementar a que se refere o § 9º somente produzirão seus efeitos com a observância do duplo grau de jurisdição.

.....” (NR)

Art. 27. ....

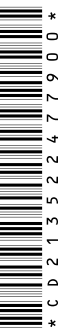
.....

.

§ 1º-A O disposto no art. 53 aplica-se aos Deputados Estaduais, no que couber.

.....” (NR)

“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 cuja inafiançabilidade seja prevista nesta Constituição, 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 ou residências de parlamentares.

§ 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 e as funções parlamentares:

I – somente produzirá eficácia após a confirmação da medida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal;



II – não poderá ser deferida em regime de plantão forense.

§ 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. 102.....

II - .....

c) as ações penais decididas, em única instância, pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores.

.....” (NR)

“Art. 105.....

II. ....

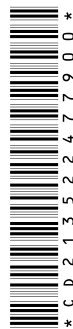
d) as ações penais decididas, em única instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

.....” (NR)

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

### JUSTIFICAÇÃO

A sociedade brasileira acompanhou com grave preocupação os recentes acontecimentos relativos à restrição da liberdade de um membro desta Casa, determinada no bojo do Inquérito 4.781/DF, instaurado no âmbito



do Supremo Tribunal Federal e conduzido pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes.

Com efeito, há cerca de uma semana, precisamente em 16 de fevereiro de 2021, foi decretada a prisão em flagrante do Dep. Daniel Silveira (PSL-RJ), em razão de vídeo publicado pelo Parlamentar em uma de suas redes sociais. Determinada inicialmente de forma monocrática pelo Ministro supramencionado, a prisão foi ratificada pelo Plenário do STF no dia seguinte.

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, as condutas praticadas pelo Congressista encontram adequação típica imediata em dispositivos da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1973), especificamente no art. 17 (tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito); art. 18 (tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados); art. 22, I e IV (fazer propaganda de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social ou de qualquer dos crimes previstos na referida lei); art. 23, I, II e IV (incitar a subversão da ordem política ou social, a animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis ou a prática de qualquer dos crimes previstos na referida lei) e art. 26 (caluniar ou difamar o presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do STF).

Não se ignora a gravidade dos fatos perpetrados pelo Deputado, os quais merecem rigorosa apuração - inclusive no âmbito administrativo-disciplinar, onde já se inicia o devido processo -, tendo esta Casa, por isso mesmo, mantido a restrição de liberdade imposta pelo Supremo Tribunal Federal ao Parlamentar.

Ocorre que os valores envolvidos neste e em outros casos que envolvem as imunidades parlamentares são por demais caros ao regime democrático para que atravessemos essa quadra sem propor o necessário burilamento das disposições constitucionais relativas ao tema.

Antes de adentrarmos às importantes inovações ora propostas, convém tecer breves, mas relevantes, premissas teóricas sobre o instituto das imunidades parlamentares que nortearam o novo arranjo.

O Estatuto dos Congressistas, em uma proposição, encerra um conjunto de prerrogativas e proibições, disciplinadas entre os arts. 53 a 56, da Lei Fundamental, destinadas precipuamente a salvaguardar a independência e a autonomia para o livre exercício das atividades congressuais, e, no limite, assegurar a existência, a viabilidade de funcionamento e a própria afirmação do Poder Legislativo, enquanto tal, segundo as exigências ínsitas a qualquer regime democrático.

Consubstanciam “axiomas do governo representativo”, na feliz expressão do jurista francês Adhémar ESMEIN, (ESMEIN. Droit Constitutionnel. Vol. II, 1928, p. 419), erigindo um verdadeiro manto normativo protetor (i) às múltiplas atividades em que se decompõem o ofício parlamentar (e.g., legiferantes, fiscalizatórias, administrativas e jurisdicional) e (ii) à instituição Poder Legislativo, frente a potenciais investidas arbitrárias contra a Dignidade do Parlamento.

Cuida-se, à evidência, de normas que não traduzem privilégios de ordem pessoal, ontologicamente incompatível com o postulado republicano, seu apanágio direto de igualdade perante a lei e com o regime democrático.

Em vez disso, a ideia subjacente das imunidades consiste em instituir regime jurídico garantidor da atuação independente dos congressistas, de sorte a neutralizar qualquer cerceamento ao livre exercício de seu mandato e às suas funções parlamentares, bem assim a inibir intervenções indevidas e indesejadas no seio dessas atividades congressuais. É o que explica o abalizado magistério do jurista francês Maurice HAURIOU:

“(…) no que concerne à imunidade parlamentar, é de notar-se que não se trata de nenhum privilégio, senão de uma prerrogativa. O privilégio é a exceção da lei comum, exceção deduzida da situação de superioridade das pessoas que as desfrutam e a título de um direito superior à lei; a prerrogativa é o conjunto de precauções que rodeiam a função e que servem para o exercício desta. O privilégio é subjetivo e anterior à lei; a prerrogativa é objetiva e derivada da lei; o privilégio tem uma essência

pessoal; a prerrogativa vai anexa à qualidade do órgão. O privilégio é poder frente à lei; a prerrogativa é conduto para que a lei se cumpra e chegue a todos. Por isso, pertence o privilégio às aristocracias das ordens sociais, enquanto que a prerrogativa pertence à aristocracia das instituições governamentais, única aristocracia que admitem as democracias” (HAURIOU, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Trad. Carlos Ruiz de Castillo. 2ª ed. Madrid: Reus, 1927, p. 117 - grifei)

Nessa linha de raciocínio, as imunidades, compreendidas como conjunto de prerrogativas políticas das funções parlamentares, revelam a antítese da noção de privilégio: elas se destinam precipuamente a resguardar a autonomia e a independência da atividade congressual, posto visceralmente atreladas à instituição Poder Legislativo, um poder inerme, na feliz dicção do gênio Rui BARBOSA (Obras completas, Vol. XXV, tomo I, p. 27), motivo por que “são instituídas como uma garantia funcional e, em tais condições, pertencem a toda a Câmara, e não a cada um dos seus membros isoladamente” (CASTRO, Araújo. A Nova Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936, p. 172; No mesmo sentido, FALCÃO, Alcino Pinto. Da Imunidade parlamentar: informe de direito constitucional comparado e particular brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1955, p. 17).

O eminente jurista e político mineiro Pedro ALEIXO sistematizou o ponto, com invulgar felicidade, ao prelecionar que “[as imunidades, ou inviolabilidades ou isenções de responsabilidade] confere[m] ao deputado, ao senador, ao representante do povo, uma prerrogativa que o protege contra as inquietações processuais, contra a prisão, contra as restrições à sua liberdade para que possa êle exercer as funções que o mandato atribuiu”, concluindo que “só por incompreensão ou por leviandade, por desconhecimento integral do assunto, por, às vezes, perdoável erro de entendimento ou por sempre censurável erro de vontade, haja quem declare que as imunidades parlamentares constituem odioso privilégio, irritante favor pessoal violação ao princípio da igualdade, quebra do sistema democrático”.

(ALEIXO, Pedro. Imunidades parlamentares. Rio de Janeiro: Forense, 1961, p. 57).

De fato, o regime das imunidades, notadamente a inviolabilidade parlamentar, outorga uma mais valia à liberdade de expressão dos congressistas, na medida em que há uma garantia institucional de que não serão submetidos a perseguições políticas por exteriorizarem opiniões e manifestações dissonantes àquelas exaradas pelos governantes de plantão.

Aludida garantia institucional é erigida para tutelar os interesses do povo, que necessitam de representantes livres e independentes em seu mister de desempenhar seus mandatos.

Perfilhando similar entendimento, é o magistério do Professor José Levi Mello do Amaral Jr., ao afirmar que “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).

Registre-se, a propósito, que as críticas que sobejam o instituto, seja quanto à sua existência, seja quanto às aplicações concretas a ele emprestadas pelos órgãos legiferantes (ver por todas LEAL, Aurelino. *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia., 1925, p. 285), são incapazes de dissipar os fundamentos e a razão de existir das imunidades dentro de uma ordem substancialmente democrática, engendradas no afã de desvincular os membros do Parlamento e a própria instituição de contingências capazes de subjugar sua atuação independente e autônoma face aos demais poderes da República.

Além disso, convém lembrar a imprescindibilidade das imunidades parlamentares à concretização da própria democracia. Expressar-se - muitas vezes contrariando o arbítrio -, assim representando a parcela do povo que lhe concedeu o mandato, é atividade inerente à representação

político-partidária. Não exercitará em plenitude suas funções, o membro do Poder Legislativo que se ache tolhido pelo temor de quaisquer consequências nefastas advindas de sua atividade parlamentar. E sem um Poder Legislativo independente não há falar em Estado Democrático de Direito!

Sobre o tema guarde-se o que consignou a doutrina, aqui representada pelo Ministro Alexandre de Moraes, em obra de nomeada:

*Assim, para o bom desempenho de seus mandatos, será necessário que o parlamento ostente ampla e absoluta liberdade de convicção, pensamento e ação, por meio de seus membros, afastando-se a possibilidade de ficar vulnerável às pressões dos outros poderes do Estado.*

*Dessa forma, imprescindível a existência das imunidades parlamentares à prática da democracia, significando verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em face dos demais poderes e garantia da liberdade de pensamento, palavra e opinião, sem a qual inexistirá Poder Legislativo independente e autônomo, que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo e do país, pois, e é sempre importante ressaltar, estas imunidades não dizem respeito a figura do parlamentar, mas à função por ele exercida, no intuito de resguardá-la da atuação do Executivo ou do Judiciário, consagrando-se como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais.*

Não à toa, a Constituição Federal de 1988, democrática por excelência, consignou entre as prerrogativas dos parlamentares as imunidades material (art. 53, caput) e formal (art. 53, § 2º, 3º, 4º e 5º).

É disso, essencialmente, que trata a presente proposição.

Passemos, assim, a uma breve explicitação das propostas ora apresentadas.

Em primeiro lugar, a alteração no art. 14 da Constituição condiciona a eficácia da inelegibilidade relativa prevista no atual § 9º (daquele mesmo artigo) à observância do duplo grau de jurisdição. Aqui, conscientes de





que o gozo de direitos políticos deve ser a regra; e seu embaraço, a exceção, buscamos fixar importante requisito para a ocorrência de restrições à capacidade eleitoral passiva.

A inclusão de parágrafo (§ 1º-A) no art. 27 da Constituição deixa expressa a aplicabilidade do sistema de prerrogativas ora proposto aos membros de Poder Legislativo Estadual. Nada mais natural e adequado, na medida em que aos Deputados Estaduais - assim como aos membros do Congresso Nacional - incumbe a representação popular e o exercício das funções legiferante e fiscalizatória.

Em verdade, o dispositivo proposto segue o espírito do vigente §1º do mesmo artigo, cujo texto já estende ao Deputados Estaduais diversas regras aplicáveis aos membros do Congresso Nacional.

Sigamos agora com as inovações propostas ao art. 53.

A modificação no *caput*, além de reafirmar a indispensável imunidade material dos parlamentares, torna expressa a excepcionalidade da responsabilização do congressista por suas opiniões, palavras e votos, a qual será tão somente de natureza ético-disciplinar, em razão de procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

A redação proposta para o § 1º, em boa hora, incorpora ao Texto Magno a tese firmada pelo STF na Ação Penal 937, segundo a qual o foro por prerrogativa de função somente se aplica a crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas.

Quanto à proposta de alteração do § 2º, seu intuito é deixar claro que a prisão em flagrante de parlamentar pode se dar em somente uma hipótese: quando se tratar de crime que a própria Constituição defina como inafiançável. Com isso, confere-se maior segurança jurídica à questão e se restabelece aquela que foi a intenção do constituinte originário: autorizar o flagrante apenas nos casos de inafiançabilidade absoluta (isto é, nos delitos que, por sua própria natureza, não admitam fiança).

Afinal, admitir que o flagrante de parlamentar seja possível em qualquer crime, exigindo-se apenas que, no caso concreto, não se entenda

cabível a fiança (por critérios outros que não a própria natureza do crime), é fazer letra morta a previsão constitucional.

No que diz respeito ao § 2º-A, busca-se detalhamento preciso a respeito da custódia do congressista. Dessa forma, deixa-se claro que, determinada a prisão em flagrante e ultimadas as providências legais cabíveis à autoridade policial, o parlamentar será encaminhado à Casa respectiva e mantido sob sua guarda.

Propõe-se também (§ 2º-B), para conferir maior segurança jurídica à questão, que se disponha, no próprio texto constitucional, sobre a audiência de custódia do parlamentar preso em flagrante. Sugere-se que essa audiência ocorra após a deliberação da respectiva Casa sobre a prisão e, por óbvio, apenas na hipótese de ela ter sido mantida. Deixa-se claro, ainda, que, na audiência, o juízo competente poderá conceder a liberdade provisória ou, caso haja requerimento do Ministério Público (e apenas nessa hipótese!), converter a prisão em flagrante em preventiva ou aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública.

O § 9º, em respeito à soberania popular, é cristalino ao vedar 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.

De suma importância a inclusão do dispositivo.

Permitir o afastamento cautelar de membro do Congresso Nacional por meio de decisão emanada do Poder Judiciário seria esvaziar o próprio instituto do voto, insculpido como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, II.

Onde o respeito ao sufrágio universal e à vontade popular se se permite que milhões de votos oferecidos no complexo processo eleitoral brasileiro sejam solapados pelo entendimento de um único órgão e externo ao Parlamento?

Deve o Congresso Nacional cuidar para que isso não ocorra. É o que se pretende neste passo.

A inclusão do § 10 busca estatuir, no Texto Magno, a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para a busca e apreensão em desfavor de Parlamentar, sempre que a medida envolver o ingresso nas dependências do Congresso Nacional ou nas residências dos Deputados ou Senadores.

A disposição é de indiscutível juridicidade, na medida em que dialoga com o próprio foro por prerrogativa de função e preserva o livre exercício da função legislativa.

Na mesma trilha, o § 11 propõe que a Polícia Legislativa acompanhe os mandados de busca e apreensão, quando cumpridos nas dependências do Congresso Nacional. A inovação, por certo, labora em favor do devido processo legal e da ampla defesa, contribuindo para a independência do Poder Legislativo, o que, em última análise, significa homenagear a própria soberania popular.

Com o § 12, traz-se à baila importantíssima disposição: 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.

Não se pode admitir que medidas desse jaez, quando monocráticas (ou mesmo quando oriundas de Turma do STF) impeçam, desde logo, o parlamentar de exercer seu nobre múnus outorgado pelo eleitor. A ingerência nos mandatos por meio de decisões advindas de órgão diferente do Plenário da Corte Suprema parece-nos afrontar até mesmo a independência e a harmonia entre os Poderes, ocorrência que vergasta a Constituição.

Por derradeiro, o § 13, de forma cuidadosa, posterga a análise dos elementos colhidos em busca e apreensão para momento posterior à confirmação da medida pelo Supremo Tribunal Federal. Perceba-se: eventuais elementos de prova serão devidamente considerados e analisados. Cuida-se aqui tão somente de acautelar tais elementos, tornando diferido o seu exame, em consonância com a reserva de plenário estabelecida no parágrafo anterior.

É proposta, ainda, uma alteração no art. 102: criar nova hipótese de julgamento em recurso ordinário pelo STF, qual seja, o julgamento

das ações penais decididas, em única instância, pelo próprio Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores. É medida que se impõe até mesmo em atenção ao duplo grau de jurisdição.

Similar alteração é proposta no art. 105. Aqui, o objetivo é criar nova hipótese de julgamento em recurso ordinário pelo STJ, *i.e.*, o julgamento das ações penais decididas, em única instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Como se percebe, a proposta que ora se apresenta, na medida em que resguarda as prerrogativas dos membros das Casas que compõem o Congresso Nacional, fortalece o próprio Estado Democrático de Direito. As imunidades parlamentares, reafirme-se, encontram supedâneo no respeito à vontade popular e são indispensáveis à concretização do próprio ideal constitucionalista.

Convictos da relevância das imprescindíveis mudanças ora trazidas à apreciação, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado Celso Sabino

PSDB/PA

