

# PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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(a):** Deputado CELSO SABINO e outros

**Relatora:** Deputada MARGARETE COELHO

### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, de autoria do Deputado Celso Sabino, dispõe, essencialmente, sobre prerrogativas parlamentares, alterando o que a doutrina chama de “Estatuto Constitucional dos Congressistas”.

Nesse sentido, a Proposta apresenta as inovações descritas a seguir.

De início, a inclusão de parágrafo no art. 14 da Constituição da República tem o propósito de condicionar a eficácia dos títulos que lastreiam os pedidos de reconhecimento das inelegibilidades estabelecidas em lei complementar, nos termos do art. 14, § 9º, à observância da garantia do duplo grau de jurisdição, que passa a ostentar assento constitucional.

Além disso, destacam-se as significativas alterações no art. 53, as quais estabelecem:

- a) possibilidade de relativização da imunidade parlamentar de natureza material somente mediante responsabilização ético-



disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar;

b) aplicação da prerrogativa de foro de parlamentares no STF para crimes relacionados ao mandato;

c) possibilidade de prisão em flagrante de parlamentar apenas em caso de crime que o próprio texto constitucional considere inafiançável;

d) disposição sobre a custódia do parlamentar preso em flagrante, determinando seu encaminhamento à Casa respectiva, onde permanecerá até a deliberação do Plenário;

e) disposição sobre a audiência de custódia do parlamentar preso em flagrante, determinando que esta se dê após eventual manutenção da prisão pelo Plenário da respectiva Casa;

f) previsão de que, na audiência de custódia, o juízo competente, caso haja requerimento do Ministério Público, poderá conceder a liberdade provisória, converter a prisão em flagrante em prisão preventiva ou aplicar medida cautelar diversa do afastamento da função pública;

g) vedação de medidas judiciais determinando o afastamento cautelar do parlamentar do exercício do mandato;

h) competência exclusiva do STF para a determinação de busca e apreensão em desfavor de parlamentar, quando a medida tiver de ser cumprida em sua residência ou nas dependências do Congresso;

i) acompanhamento da polícia legislativa quando a medida cautelar for cumprida nas dependências do Congresso Nacional;

j) previsão de que medidas cautelares que afetem o exercício do mandato não poderão ser deferidas em regime de plantão



forense e somente produzirão efeitos após sua confirmação pelo Plenário do STF;

k) obrigatoriedade do acautelamento dos elementos recolhidos em medida de busca e apreensão até a referida confirmação pelo STF.

A alteração no art. 27, a seu turno, explicita a aplicação do regramento do art. 53 aos Deputados Estaduais, naquilo que couber, reforçando o regime jurídico estatuído no § 1º do mesmo art. 27.

As inovações nos arts. 102 e 105, por sua vez, visam a garantir o duplo grau de jurisdição nos processos criminais julgados originariamente pelo STF (por meio de recurso ordinário ao próprio STF), pelos Tribunais Superiores (via recurso ordinário ao STF) e pelos Tribunais de segunda instância (por intermédio de recurso ordinário ao STJ).

É o relatório.

## II – VOTO DA RELATORA

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seus arts. 32, IV, “b” e 202, caput, cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise dos aspectos de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, todavia, será submetida diretamente ao Plenário, excepcionalmente, em virtude da suspensão, determinada pelo § 1º do art. 2º da Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020, das reuniões de comissões durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário apenas no tocante à admissibilidade da proposição.

Quanto aos aspectos formais, notadamente no que se refere à iniciativa, constata-se que a proposição atende ao requisito inscrito no art. 60, I



da Constituição de 1988, sendo a proposta oriunda da própria Câmara dos Deputados.

A matéria versada pela proposta em exame não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da Lei Maior.

No que concerne às limitações circunstanciais impostas pela Constituição da República (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar. É que, conquanto estejamos em meio a uma emergência de saúde pública, decorrente do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, o País se encontra em normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, de estado de defesa, ou de estado de sítio.

Sobre as limitações materiais, não se vislumbra na PEC nº 3, de 2021, nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 do texto constitucional.

Outrossim, não se observa afronta a qualquer limitação material implícita ao poder constituinte derivado reformador de emenda.

Com efeito, a proposta altera o regime de prerrogativas parlamentares previsto no art. 53 da Constituição Federal sem contrariar qualquer princípio ou regra estabelecido pelo Texto Magno. Muito ao contrário, fortalecer as imunidades parlamentares significa oferecer valiosa contribuição para a consolidação do processo democrático brasileiro e é o que faz a proposição.

Nesse sentido, a proposta, entre outras salutares inovações, reafirma e fortalece a imunidade material (tão necessária ao exercício do mandato), explicita a excepcionalidade da prisão em flagrante de parlamentar, dispõe sobre a audiência de custódia do parlamentar preso em flagrante (bem como sobre a própria custódia) e disciplina regras para a determinação de medidas judiciais que afetem o exercício do mandato político-partidário.



As alterações propostas pelos Deputados signatários, antes de amesquinharem, potencializam o núcleo essencial da Constituição da República, na medida em que o robustecimento das imunidades parlamentares significa fortalecer as prerrogativas institucionais do próprio Poder Legislativo. Não é novidade afirmar inexistir Estado Democrático de Direito real sem um Parlamento verdadeiramente forte e independente.

Igualmente desejáveis e consentâneas com a ordem constitucionais são as alterações relativas ao regime das inelegibilidades, inserta no art. 14 e às novas hipóteses de recurso ordinário ao STF e ao STJ.

Isso porque referidas inovações consagram a necessidade de estrita observância à garantia do duplo grau de jurisdição, já incorporado ao ordenamento pátrio pelo Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 8º.2.h), ciente da sensibilidade e relevância dos valores em jogo e as potenciais restrições a bens jurídicos nucleares em nossa Constituição, *i.e.*, liberdade política e liberdade ambulatorial.

De fato, com o novo arranjo normativo, a eficácia dos títulos (judiciais e administrativos) que lastreiam um pedido de reconhecimento de inelegibilidade estarão condicionadas a um pronunciamento colegiado de recurso dotado de ampla devolutividade, *“transfer[indo] ao órgão ad quem o conhecimento da matéria julgada em grau inferior de jurisdição”* (Moreira, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. V. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 256), em extensão e profundidade.

De igual modo, estender às autoridades com prerrogativa de foro a garantia do duplo grau de jurisdição é medida que maximiza os cânones de igualdade de todos perante a jurisdição. Assim, tanto um cidadão comum quanto os agentes com prerrogativa de foro terão o mesmo tratamento jurídico-processual aos olhos da Lei Fundamental.

A despeito de sua previsão no Pacto de San Jose da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, imperioso outorgar *status* constitucional à garantia do duplo grau de jurisdição, notadamente em hipóteses em que há a



possibilidade de restrições ao exercício de liberdades fundamentais políticas e de locomoção.

A lógica ínsita a essa previsão é que, se há a possibilidade de aplicação de sanções à esfera jurídica de um cidadão, notadamente para restringir direitos fundamentais (e.g., liberdade de locomoção ou liberdade política passiva), é preciso que o produto da deliberação seja submetido a, pelo menos, duas instâncias judiciais, com amplo e ilimitado exame das matérias suscitadas no processo.

**Restringir o exercício de direitos fundamentais é medida assaz gravosa e excepcional, não podendo ser implementada de forma açodada e sem a verticalizada análise.**

O novo arranjo amolda-se à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos impõe a observância do duplo grau de jurisdição não apenas nas instâncias ordinárias, mas também nos casos de competência originária das Supremas Cortes.

No caso *Barreto Leiva contra Venezuela* (CIDH, Sentença de 17.11.2009), a Corte Interamericana, em sua decisão de 17.11.09, assentou duas premissas fundamentais sobre o tema: a ***primeira*** em que fez salvaguardou em sua integralidade o direito ao duplo grau de jurisdição (*i.e.*, direito de ser julgado duas vezes, de forma ampla e ilimitada); e a ***segunda*** em que consignou que aludida garantia deve ser franqueada a todos os réus, inclusive os julgados pelo Tribunal máximo do país, em razão do foro especial por prerrogativa de função ou de conexão com quem desfruta dessa prerrogativa.

Perfilhando similar entendimento, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da AP nº 470 (STF – Pleno, redator para o acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 14.04.2014), autorizou a oposição de embargos infringentes, entre outros fundamentos, ancorado na garantia do duplo grau de jurisdição, prevista no Pacto de São José da Costa Rica. Como bem adverte o Ministro Celso de Mello, no julgamento da AP nº 470, ***“Esse direito ao duplo grau de jurisdição, consoante adverte a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é também invocável mesmo nas hipóteses de condenações penais***

*em decorrência de prerrogativa de foro, decretadas, em sede originária, por Cortes Supremas de Justiça estruturadas no âmbito dos Estados integrantes do sistema interamericano que hajam formalmente reconhecido, como obrigatória, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação do Pacto de São José da Costa Rica.”* (grifos no original).

Por fim, no que se refere à técnica legislativa, não há reparos a serem sugeridos, uma vez que a proposta se encontra em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Diante do exposto, **votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021.**

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputada MARGARETE COELHO  
Relatora

