

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2024

(Do Sr. BIBO NUNES e outros)

Altera o art. 53 da Constituição Federal para deixar explícito que a imunidade material de Deputados e Senadores se aplica independentemente do local em que forem proferidas opiniões, palavras e votos, e para determinar ao Ministro do Supremo Tribunal Federal que, no exercício de suas funções, contrariar esta disposição, a pena de perda do cargo, sem vencimentos e com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

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 O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, independentemente do local em que forem proferidos, inclusive em meios de comunicação e aplicações de internet, além de redes sociais.

.....  
.

§ 9º O Ministro do Supremo Tribunal Federal que, no exercício de suas funções, violar o disposto no *caput*, responderá perante o Senado Federal nos termos do inciso II do art. 52, sujeitando-se à punição de perda do cargo, sem vencimentos e com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.” (NR)

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



## JUSTIFICAÇÃO

A proposta de emenda à Constituição que ora apresento aos ilustres Pares tem por escopo reforçar a imunidade material parlamentar, deixando claro que o instituto tem aplicabilidade em qualquer local, inclusive em ambiente virtual ou redes sociais. Para resguardar o respeito a esse instituto, que garante a liberdade de exercício da função legislativa, estabelecemos penalidade ao Ministro do Supremo Tribunal Federal que violar essa garantia.

A imunidade parlamentar é um instituto jurídico essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Ela garante que os parlamentares possam exercer suas funções legislativas sem temer retaliações, processos judiciais, ou qualquer tipo de coerção que possa comprometer sua liberdade de ação e opinião no exercício do mandato. Esse instituto visa proteger o exercício autônomo da função legislativa, resguardando os parlamentares de pressões externas, e é dividido em duas categorias principais: a imunidade material e a imunidade formal.

A imunidade formal é referente ao foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal e à garantia aos parlamentares de não serem submetidos à prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável. Já a imunidade material consiste na proteção concedida aos parlamentares contra processos judiciais por suas opiniões, palavras e votos. Esse aspecto da imunidade é fundamental para que o parlamentar possa exercer livremente o seu direito de crítica, de oposição e de representação dos interesses de seus eleitores, sem receio de perseguição.

No contexto da separação dos poderes, a imunidade parlamentar reflete o equilíbrio necessário entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conforme a teoria proposta por Montesquieu. Essa teoria defende que, para evitar abusos e garantir a liberdade, os poderes devem ser independentes e autônomos, mas ao mesmo tempo capazes de se controlar



mutuamente. A imunidade parlamentar, nesse sentido, impede que um parlamentar sofra interferência de outro poder no exercício de seu mandato, protegendo a independência do Legislativo.

Jorge Krieger<sup>1</sup>, ressalta que o parlamentar possui o direito e o dever, em face dos eleitores – de suscitar, no exercício de seus misteres, as questões que lhe pareçam relevantes, sem qualquer receio, para o que dispõe de inviolabilidade – imunidade material – garantida pela Carta Magna em vigor. Na mesma linha, Rosah Russomano<sup>2</sup> defende que é indispensável que o Parlamentar mantenha sua independência, tome atitudes retas e altaneiras, fiscalize a administração, aponte-lhe abusos, denuncie arbitrariedades, expendam livremente sua oposição sobre o Executivo. Ou seja, que emita sua opinião com destemor.

O delineamento dos limites da imunidade parlamentar vem sendo construído pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de decisões em casos concretos apresentados ao seu julgamento, a exemplo dos seguintes:

*A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal e/ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, **também abrange, sob seu manto protetor, as entrevistas jornalísticas, a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social, eis que tais manifestações – desde que vinculadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares.** (grifo nosso)*

*[Inq 2.332 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-3-2011.]*

*A palavra "inviolabilidade" significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a*

<sup>1</sup> KRIEGER, Jorge. **Imunidade Parlamentar**. Histórico e evolução do Instituto no Brasil – Coleção Alicerce Jurídico, Vol. I, 2004

<sup>2</sup> LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **O Poder Legislativo na República**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960.



*representatividade do povo. O art. 53 da CF, com a redação da Emenda 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da EC 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada "conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar" (Inq 390 e Inq 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das casas legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. (grifo nosso)*

*[Inq 1.958, red. do ac. min. Ayres Britto, j. 29-10-2003, P, DJ de 18-2-2005.] = Inq 2.295, red. do ac. min. Menezes Direito, j. 23-10-2008, P, DJE de 5-6-2009. Vide Inq 3.932 e Pet 5.243, rel. min. Luiz Fux, j. 21-6-2016, 1ª T, DJE de 9-9-2016*

***A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) – que representa um instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo – somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial (locus) em que este exerça a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática in officio) ou tenham sido proferidas em razão dela (prática propter officium), eis que a superveniente promulgação da EC 35/2001 não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula da inviolabilidade. A prerrogativa indisponível da imunidade material – que constitui garantia inerente ao desempenho da função parlamentar (não traduzindo, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal) – não se estende a palavras, nem a manifestações do congressista, que se revelem estranhas ao exercício, por ele, do mandato legislativo. A cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, caput), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe a existência do***



*necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes. (grifo nosso)*

*[Inq 1.024 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 21-11-2002, P, DJ de 4-3-2005.] = Inq 2.915, rel. min. Luiz Fux, j. 9-5-2013, P, DJE de 31-5-2013*

**E M E N T A: QUEIXA-CRIME – MANIFESTAÇÃO DE PARLAMENTAR VEICULADA, NO CASO, EM MEIO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (EMISSORA DE TELEVISÃO/“TWITTER”) – IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL (CF, ART. 53, “CAPUT”) – ALCANCE DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL – TUTELA QUE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ESTENDE ÀS OPINIÕES, PALAVRAS E PRONUNCIAMENTOS DO CONGRESSISTA, INDEPENDENTEMENTE DO “LOCUS” (ÂMBITO ESPACIAL) EM QUE PROFERIDOS, DESDE QUE TAIS MANIFESTAÇÕES GUARDEM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO MANDATO REPRESENTATIVO – O “TELOS” DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR, QUE SE QUALIFICA COMO CAUSA DESCARACTERIZADORA DA PRÓPRIA TIPICIDADE PENAL DA CONDUTA DO CONGRESSISTA EM TEMA DE DELITOS CONTRA A HONRA – DOCTRINA – PRECEDENTES – INADMISSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DA PRETENDIDA PERSECUÇÃO PENAL POR CRIMES CONTRA A HONRA, EM FACE DA INVIOABILIDADE CONSTITUCIONAL QUE AMPARA OS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL – PARECER DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, COMO “CUSTOS LEGIS”, PELA INADMISSIBILIDADE DA QUEIXA-CRIME – EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO PENAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, “caput”) – que representa instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo – protege o membro do Congresso Nacional, tornando-o inviolável, civil e penalmente, por quaisquer “de suas opiniões, palavras e votos”. Doutrina. Precedentes. – **O exercício da atividade parlamentar não se exaure no âmbito espacial do Congresso Nacional, vale dizer, no recinto das Casas Legislativas que o compõem, a significar, portanto, que a prática de atos, pelo congressista, em função do seu mandato parlamentar (“ratione officii”), ainda que territorialmente efetivada em âmbito extraparlamentar, está igualmente protegida pela****



**garantia fundada no art. 53, “caput”, da Constituição da República. Tutela que se estende às opiniões, palavras e pronunciamentos independentemente do “locus” (âmbito espacial) em que proferidos, desde que tais manifestações guardem pertinência com o exercício do mandato legislativo.** – A cláusula da inviolabilidade parlamentar qualifica-se como causa de exclusão constitucional da tipicidade penal da conduta do congressista em tema de delitos contra a honra, afastando, por isso mesmo, a própria natureza delituosa do comportamento em que tenha incidido. Doutrina. Precedentes. – Reconhecimento, no caso, da incidência da garantia constitucional da imunidade parlamentar material em favor da congressista acusada de delitos contra a honra. **(Pet 5875 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 17-03-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 02-05-2017 PUBLIC 03-05-2017) (grifo nosso)**

Dos julgados ora destacados, extrai-se que o Supremo Tribunal Federal entende que a inviolabilidade parlamentar abarca tanto a manifestação que aconteça no âmbito espacial do Congresso Nacional, quanto aquela que ocorra fora do Parlamento, distinguindo-se as situações no seguinte aspecto: quanto aos pronunciamentos feitos no interior das casas legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, estarão sempre acobertadas com o manto da inviolabilidade e, nesses casos, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa; já quanto às manifestações proferidas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada "conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar" para que estejam protegidas pelo manto da imunidade material.

Em outras palavras, o entendimento da Corte Maior é de que a garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material excluiria a responsabilidade penal, civil ou administrativa do membro do Poder Legislativo, por danos eventualmente resultantes de manifestações, orais ou escritas, qualquer que seja o âmbito espacial (*locus*) em que se haja exercido a liberdade de opinião, mesmo fora do recinto da Casa Legislativa e, nesse último caso, desde que motivadas pelo desempenho do mandato (prática *in officio*) ou externadas em razão deste (prática *propter officium*).



O que esta proposta de emenda à Constituição pretende, portanto, é tão somente deixar explícito, no texto constitucional, o entendimento que já é amplamente sedimentado na jurisprudência brasileira, evidenciando que a aplicação do instituto da imunidade parlamentar independe do local onde foi proferida a manifestação do congressista.

Adicionalmente, a fim de resguardar a função legislativa do controle indevido por parte do Judiciário e de garantir a independência e harmonia entre esses Poderes, instituímos regra para sujeitar o Magistrado que, no exercício de suas funções, violar a garantia da imunidade parlamentar, ao processo e julgamento perante o Senado Federal (art. 52, II, CF/88), como crime de responsabilidade.

O art. 52, II, da Constituição Federal já estabelece o processo e julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. A Lei nº 1.079, de 1950, por sua vez, elenca em seu art. 39 os crimes de crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a saber: 1- alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal; 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa; 3 - exercer atividade político-partidária; 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo; e 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decoro de suas funções.

O art. 6º da mesma Lei, todavia, estabelece no rol de crimes de responsabilidade do Presidente da República, em seu item 3, a violação das imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional. Inspirados nesse dispositivo, entendemos que as imunidades parlamentares devem ser resguardadas da violação por qualquer dos demais Poderes, inclusive do Judiciário, quando, no exercício de suas atribuições funcionais, exorbitar de suas prerrogativas, exercendo-as de forma a cercear a liberdade de expressão de parlamentares.

Dessa forma, incorporamos no texto constitucional um crime de responsabilidade que hoje já consta na Lei de Crimes de Responsabilidade para o Presidente da República, mas atribuindo-o aos Ministros do Supremo



Tribunal Federal. Seguindo a mesma lógica da Lei nº 1.079/1950, art. 2º, a punição consistirá na pena de perda do cargo, sem vencimentos e com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. A norma proposta constitui-se, portanto, como um mecanismo de freios e contrapesos a salvaguardar o Legislativo de interferências indevidas do Judiciário.

Diante do exposto, a proposta que ora submeto visa garantir o respeito às prerrogativas parlamentares, independentemente do local de sua manifestação, ou seja, dentro ou fora das dependências do Legislativo Federal, em ambiente virtual ou não, mantendo a independência dos parlamentares para que tomem as atitudes retas e altaneiras, fiscalizem a administração, apontando-lhes abusos, denunciem arbitrariedades e manifestem livremente sua posição perante a sociedade.

Certo de que os nobres Pares compreenderão a importância dessas medidas, contamos com seu apoio para aprovação da presente proposta de emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em        de        de 2024.

Deputado BIBO NUNES

2024-15343

