



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, primeiro signatário o Deputado Celso Sabino, que *altera os arts. 53 e 102 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares.*

Relator: Senador **JORGE SEIF**

### I – RELATÓRIO

Trata-se de voto em separado, perante esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, primeiro signatário o Deputado Celso Sabino, que *altera os arts. 53 e 102 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares.*

O art. 1º modifica o art. 53 da Constituição Federal (CF), dispositivo que trata da inviolabilidade civil e penal dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos. Nesse contexto, acrescenta ao § 1º, que trata do foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal (STF), a regra de que *somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes.*

O § 2º, nos termos da PEC, passa a dispor que *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.* Cumpre destacar que essa regra constava do



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

texto original da Constituição de 1988, modificado pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001.

Já o § 3º do art. 53, nos termos da proposição, prevê que a deliberação sobre a referida licença para o processo, bem como sobre a prisão, dar-se-á pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros da Casa respectiva. O § 4º, por sua vez, passa a ter a redação do vigente § 5º, qual seja, de que *a sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato*.

O art. 2º da PEC dá nova redação ao art. 102, inciso I, alínea *b*, acrescentando à lista de pessoas sobre quem incide a competência originária do STF em matéria penal *os Presidentes Nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional*.

O art. 3º revoga o § 5º do art. 53, cujo texto foi transferido para o § 4º, conforme descrito anteriormente, ao passo que o art. 4º estatui a cláusula de vigência.

A matéria foi distribuída a este colegiado, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Ato contínuo, foi encaminhada ao Senador Alessandro Vieira, para emitir relatório, o qual opinou pela rejeição da matéria.

## II – ANÁLISE

Em relação aos aspectos formais da proposição, inexistente obstáculo para apreciação da PEC.

No entanto, em relação ao mérito, discordamos em parte do ilustre relator. Assim, por exemplo, concordamos com a repulsa à extensão do foro por prerrogativa de função a presidentes de partidos políticos, porque são entidades privadas. Por outro lado, entendemos que é necessário definirmos os contornos da inviolabilidade dos congressistas em relação a



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

suas opiniões, palavras e votos **sem nos descuidarmos de valores republicanos.**

A inviolabilidade do art. 53 se trata de um verdadeiro legado civilizacional das democracias ocidentais. Tendo se originado na Inglaterra em 1689, com a inclusão no *Bill of Rights* da liberdade de expressão e do debate de opiniões pelos parlamentares como direitos invioláveis, possui a nobre função de permitir aos representantes do povo discursar sem temor do arbítrio de outros poderes. A partir de então o instituto disseminou-se por todas as nações democráticas do mundo.

As imunidades dos Congressistas são importantes para tornar o legislativo independente dos outros poderes, e equidistante das pressões e crises políticas de cada momento histórico, com isso preservando o poder do povo expresso mediante a democracia representativa. Assim, a liberdade de palavra e de pensamento, enquanto múnus parlamentar, **serve não à pessoa do Congressista, mas em última instância aos interesses políticos de seus eleitores.** E sendo o Congresso Nacional composto de maneira proporcional e pluripartidária, é seguro afirmar que a inviolabilidade parlamentar é uma das garantias constitucionais que atende a todos os cidadãos brasileiros, de todos os quadrantes do espectro político.

A inviolabilidade parlamentar está presente desde a Carta Imperial de 1824, e de maneira variada se expressou em todas as constituições brasileiras desde então, como parte do tópico constitucional do “Estatuto dos Congressistas”. É importante registrarmos, enquanto nota histórica com a importante função de evitar que erros do passado se repitam no presente, que os dispositivos dos textos constitucionais relativos às imunidades parlamentares receberam redação mais restritiva apenas em duas constituições de viés autoritário: a de 1937, de inspiração fascista pelo Estado Novo, e na reforma constitucional da ditadura, qual seja, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Nestes textos constitucionais, ambos outorgados por autoridades ditatoriais, e não por uma assembleia constituinte representante do povo, notamos **o mesmo espírito de retrocesso e de mordação que vem**



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

**se construindo na jurisprudência**, qual seja, uma restrição das inviolabilidades parlamentares consistente em que discursos sobre certos assuntos poderiam ser punidos.

Para tornar o argumento mais claro, recorro aos colegas a redação dos dispositivos correspondentes nessas duas constituições infames. Na de 1937, o art. 43 previa o seguinte: *“Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; **não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime**”*. Já o art. 32 da EC nº 1, de 1969, assim determinava: *“os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, **salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional**”*.

O que **em teoria parece justificável** – punir o parlamentar por palavras que consistam em ultrajes à “moral pública” ou à “segurança nacional” – **na prática revela-se algo insidioso**, porque esse dispositivo sempre foi interpretado por um poder agigantado que, “atacado”, respondia de forma ditatorial e não democrática.

A mesma coisa pode ser dita em relação a crimes contra a honra. Tiranos tendem a ser pessoas de ego muito sensível, querem ter o poder, mas não recebem muito bem críticas de seus súditos. Com a máquina punitiva em mãos, facilmente transformam críticas políticas em “ataques”, e ofensas pessoais em “tentativas de golpe de Estado”.

Portanto, a história pluricentenária das democracias ocidentais nos lega de maneira indubitável esta verdade: que, para a saúde e estabilidade de uma democracia, é sempre mais seguro conviver com os danos eventualmente causados por um discurso parlamentar abusivo ou indecoroso, do que com o risco de se criar assuntos e poderes inquestionáveis em um Estado. Apenas a liberdade para criticar qualquer roupa do rei, inclusive uma nobre veste, que garante que alguém se sentirá seguro para apontar quando ele eventualmente estiver nu.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

O constituinte derivado, em 2001, entendeu este legado do pensamento jurídico ocidental, quando na atual formulação do art. 53, dispôs que “*os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*”. O pronome “quaisquer” determina de maneira claríssima o significado do dispositivo, e a maneira pela qual deveria ser interpretado.

Especialmente no contexto da Constituição vigente, a inviolabilidade parlamentar pode ser vista como requisito essencial para existência concreta de um dos fundamentos da República, o pluralismo político, insculpido no inciso V do art. 1º. Essa garantia também é consecutória de diversos princípios constitucionais, tais como o sistema representativo, o regime democrático e a forma republicana de Estado, uma vez que nenhuma autoridade está imune a críticas.

Vemos comumente o argumento do “paradoxo da tolerância” ser oposto a interpretações mais amplas das inviolabilidades. Quem faz essa objeção, também invariavelmente o faz pela metade, esquecendo de citar a “solução do paradoxo” proposta pelo seu autor Karl Popper, e pelo jusfilósofo John Rawls.

Para eles, o limite para o paradoxo da tolerância seria o discurso que incita violência ou incita a própria restrição de liberdade de opinião. E ambos reconhecem que, antes do uso de meios coercitivos, a melhor forma de combater a intolerância é permitir a manifestação de qualquer ideia, por mais abjeta que seja, porque apenas dessa forma argumentos racionais podem ser usados publicamente para demonstrar os absurdos dessa ideia. **A proibição de uma ideia comumente dignifica seus partidários como mártires perseguidos.**

Ademais, o “paradoxo da tolerância”, apesar de em tese aplicável ao debate das imunidades parlamentares, sobre ele tem pouca relevância prática, uma vez que essa imunidade seria restrita a uma parcela ínfima da sociedade brasileira, aplicando-se a todas as outras formas de expressão o direito vigente.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Todavia, mesmo a inserção explícita do pronome *quaisquer* determinando a abrangência total dos substantivos *opiniões, palavras e votos*, não causou o efeito desejado pelo constituinte derivado de 2001, uma vez que permanece, na jurisprudência, um ranço de tratar como protegido apenas o discurso feito *propter officio*, isto é, *em razão da atividade parlamentar*. O que também parece algo em tese razoável, mas, na prática, confere a atores estranhos ao Poder Legislativo a competência de se imiscuir no cerne na atuação parlamentar, e de decidir se determinado pronunciamento público, ainda que dirigido aos eleitores do Congressista, diz ou não respeito à atividade parlamentar.

Novamente neste ponto, **a finalidade das inviolabilidades seria atingida se lhes forem opostos limites, condições ou exceções**. A experiência e o senso comum o têm demonstrado, uma vez que vivemos tempos de criminalização da política, de cancelamentos, da perseguição aos discursos destoantes, da criminalização totalitária do adversário, do chamado *lawfare*.

Não se diga também que é uma questão de *impunidade*, já que a própria Constituição oferece **remédio expresso** para essa situação, qual seja, a **perda de mandato por procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar**. Uma ínfima parcela da população, os representantes do povo no Congresso, possuem essa relevante e utilíssima imunidade. Uma vez perdida, aquele que não tiver decoro como parlamentar poderá responder pelos seus atos futuros, como qualquer cidadão.

Por isso, entendemos que **o regulamento vigente das inviolabilidades parlamentares merece ser esclarecido, motivo pelo qual oferecemos substitutivo à PEC ora sob exame**.

No texto do substitutivo que propomos, o *caput* do art. 53 é reformulado, para estabelecer de forma expressa no texto constitucional que a liberdade de pronunciamento é essencial à democracia representativa e ao pluralismo político, e que a inviolabilidade dos Deputados e Senadores é dotada das seguintes características: 1) absoluta; 2) refere-se a quaisquer de seus votos, opiniões e palavras; e 3) independe do meio, local, circunstância,



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

conteúdo e finalidade com os quais votos, opiniões e palavras sejam proferidos ou publicados.

Esperamos que apenas com esse claríssimo dispositivo cessem as interpretações que condicionem a aplicação da inviolabilidade à demonstração de existência de nexo de finalidade da palavra ao mandato. Mas, por segurança, prevemos no § 13 que incorrerá em crime de responsabilidade a autoridade que proferir ato ou decisão, ou que de qualquer maneira impeça ou restrinja, o exercício das inviolabilidades previstas no artigo 53.

O § 1º proposto segue esse necessário esforço de esclarecimento e de especificação das expectativas do legislador constituinte sobre o tema, explicitando que a inviolabilidade de que trata o *caput* é assegurada por um conjunto de prerrogativas dos parlamentares.

Sobre isso, cumpre destacar que inviolabilidade e imunidade são conceitos jurídicos distintos. A *inviolabilidade* do parlamentar pelas palavras, votos e opiniões proferidos no exercício do mandato corresponde a uma *imunidade material*, que deve ser absoluta. Já a *imunidade formal*, ou relativa, ou, ainda, processual, diz respeito à liberdade contra prisão ou processos tendenciosos intentados contra os legisladores.

Considerada essa distinção, é útil inserir no texto constitucional dispositivos mais analíticos, que delineiem com precisão as prerrogativas parlamentares, a começar pela imunidade material no inciso I.

Assim, por exemplo, os incisos II e III seriam consectários lógicos do *caput* e do inciso I, mas nestes tempos confusos é necessário contarmos com uma redação mais evidente. A imunidade prevista no inciso IV já existe, mas pode ser complementada com a do V, análoga à de qualquer advogado. Idem para a inviolabilidade física pessoal no inciso VI, essencial para o exercício da atividade fiscalizatória do Legislativo – cumpre destacar que advogados e membros do Ministério Público a possuem.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

Do § 2º ao § 8º estão especificadas as regras da chamada imunidade formal, ou seja, prerrogativas atribuídas aos Congressistas de serem processados criminalmente segundo algumas condições e procedimentos.

Infelizmente, é nossa percepção que o legislador constituinte da Emenda Constitucional nº 35, apesar de bem-intencionado, afetou o equilíbrio e independência entre os Poderes ao deixar de exigir licença prévia para processar os Congressistas. Esse quadro foi agravado, quando decisão ativista do STF, que ignorou norma literal da Constituição, julgou que a prerrogativa de foro dos parlamentares federais se limita aos crimes cometidos no exercício do cargo e em razão dele (questão de ordem na Ação Penal nº 937, j. 03/05/2018). E não nos esqueçamos da multiplicação das formas de medidas cautelares no processo penal, nem do já acima citado fenômeno da criminalização da política e dos discursos.

Ou seja, o fim da licença prévia conjugado com o entendimento de que fatos anteriores ao mandato não possuem prerrogativa de foro, possibilitam que, por exemplo, um juiz de primeira instância suspenda, sem controle prévio, um mandato parlamentar por um delito de opinião praticado na campanha.

Por isso propomos uma série de regramentos que corrigem as distorções processuais acima enumeradas, e reequilibram os rumos da harmonia entre os Poderes.

Primeiramente, sugerimos o retorno, **em parte**, ao regime original do texto de 1988, exigindo licença prévia da respectiva Casa para início ou seguimento do processo. Todavia, **para evitar alegações de impunidade e corporativismo**, submetemos esta deliberação a regime semelhante ao trancamento de pauta das Medidas Provisórias, mantendo o prazo trazido pela EC nº 35. Imaginamos que este novo modelo ofereça um reequilíbrio entre a proteção constituinte original, e os anseios sociais que ensejaram a alteração de 2001.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

Nesse rol de imunidades processuais, destacamos no § 7º a possibilidade de, a qualquer tempo antes do trânsito em julgado da ação penal, a respectiva Casa sustar prisão processual ou outra medida cautelar, como forma de proteção do exercício do mandato contra formas de medidas cautelares que na prática o inviabilizam. Esse dispositivo se justifica, uma vez que tivemos triste e abusivo exemplo na história recente, de parlamentar em exercício que foi cautelarmente proibido de frequentar eventos, de dar entrevistas, e de se manifestar em redes sociais.

No substitutivo, também reconhecemos no texto constitucional o recinto físico do Congresso Nacional como último bastião da democracia. Direito este ainda não formalizado, mas que já foi exercido em relevantes e corajosos precedentes constitucionais advindos de Presidentes das duas Casas. Propomos assim no § 8º que se estabeleça que o ingresso ou permanência de qualquer força policial ou militar, bem como o cumprimento de qualquer mandado judicial no recinto da Câmara ou do Senado dependa de aprovação prévia do respectivo Presidente.

Em contrapartida a este direito, não nos esquecemos de respaldar a coragem institucional das presidências das Casas Legislativas no § 11, com a garantia de que a imunidade material se estende aos atos da Mesa Diretora destinados a resguardar qualquer forma ou procedimento de inviolabilidade parlamentar prevista no art. 53.

Essas, Senadoras e Senadores desta CCJ, foram as razões pelas quais entendo que a PEC ora sob exame deve ser aprimorada, em vez de rejeitada, com a devida vênua ao entendimento do ilustre relator. Para, sobretudo, restaurarmos as garantias e liberdades no exercício dos mandatos parlamentares federais.

A esta altura, o pouco que resta ao Poder Legislativo é não cessar de reafirmar, mediante os mecanismos constitucionalmente previstos, seu papel de legítima e plural expressão da soberania popular, como Poder que concretiza o direito humano fundamental que cada brasileiro possui de ser efetivamente representado no Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

### III – VOTO

Por todas essas razões, o voto é pela **aprovação** Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2021, na forma do substitutivo a seguir.

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2021 (SUBSTITUTIVO)

Altera o art. 53 da Constituição Federal para dispor sobre as inviolabilidades parlamentares dos Deputados e Senadores.

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 absolutamente invioláveis por seus votos, opiniões e palavras, independentemente do meio, local, circunstância, conteúdo e finalidade com os quais sejam proferidos ou publicados.

§ 1º A liberdade de pronunciamento de que trata o *caput* é essencial à democracia representativa e ao pluralismo político e compreende:

I - a imunidade material de votos, opiniões e palavras em quaisquer procedimentos e ações judiciais e administrativas, e para



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

qualquer forma ou regime de responsabilidade penal, civil ou administrativa, salvo o disposto no art. 55, II, e § 1º;

II - a liberdade dos órgãos de imprensa de publicarem, em qualquer meio e a qualquer tempo, o voto, opinião ou palavra proferido pelo parlamentar;

III – a recusa ao cumprimento de ordem judicial ou administrativa que importe em censura, restrição ou remoção de qualquer meio de expressão que reproduza votos, opiniões e palavras dos parlamentares;

IV - a recusa a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, ou sobre as pessoas que lhes confiaram ou delas receberam informações;

V - a inviolabilidade dos gabinetes parlamentares, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da atividade parlamentar;

VI - a prerrogativa de, a qualquer hora, ingressar em edifício ou recinto em que funcione órgão público, desde que se ache presente algum funcionário, e independentemente de autorização de autoridade superior ou aviso prévio; e

VII - as demais imunidades e prerrogativas previstas nesta Constituição.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional:

I - não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável;

II - não poderão ser processados criminalmente sem prévia licença de sua Casa; e

III - serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, mesmo por crimes anteriores à diplomação, e por fatos que não sejam conexos à atuação parlamentar.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 4º O Supremo Tribunal Federal, recebida a denúncia contra Deputado ou Senador, ou assumindo a competência de ação penal



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

por crime ocorrido a qualquer tempo, solicitará à Casa respectiva licença para prosseguimento da ação penal.

§ 5º O pedido de licença será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora, após o qual ficarão sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações, não correndo durante os recessos parlamentares.

§ 6º O indeferimento do pedido de licença suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 7º A qualquer tempo antes do trânsito em julgado de ação penal contra Deputado ou Senador, a respectiva Casa poderá sustar prisão processual ou outra medida cautelar, por iniciativa de partido político representado na respectiva Casa, e pelo voto da maioria de seus membros.

§ 8º O ingresso ou permanência de qualquer força policial ou militar, bem como o cumprimento de qualquer mandado judicial no recinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, depende de aprovação prévia do presidente da respectiva Casa ou de quem o substituir, em caso de impedimento ou suspeição.

§ 9º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 10. As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

§ 11. A imunidade de que trata o inciso I do § 1º se estende aos atos da Mesa destinados a resguardar qualquer forma ou procedimento de inviolabilidade parlamentar prevista neste artigo.

§ 12. Não se suspendem as inviolabilidades de que trata este artigo durante recessos ou licenças, salvo para ocupar outros cargos.

§ 13. Incorrerá em crime de responsabilidade a autoridade que proferir ato ou decisão, ou que, de qualquer maneira, impeça ou restrinja o exercício das inviolabilidades previstas neste artigo.”  
(NR)



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

SF/25996.80399-27

**Art. 2º** As ações penais contra Deputados ou Senadores que estejam em curso na data de vigência desta Emenda Constitucional se submetem aos procedimentos estabelecidos no art. 53 da Constituição.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Senador