



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB

COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

INDICAÇÃO 010/2021

Ementa: Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 3/2021, que modifica os artigos 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal para reforçar o instituto da imunidade parlamentar.

Palavras-chave Proposta de Emenda Constitucional. Imunidade Parlamentar. Restrição da Prisão em Flagrante de Parlamentares.

Trata-se de um pedido de parecer da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) sobre a PEC nº 03/21, que modifica os artigos 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal.

A PEC acresce ao artigo 14 o parágrafo 9º A, com a seguinte redação: “As inegabilidades previstas na Lei Complementar a que se refere o Parágrafo 9º somente produzirão efeito com a observância do duplo grau de jurisdição”.

A emenda mais importante se refere ao Art. 53 da Constituição que estabelece “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

A PEC propõe alterá-lo para “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, cabendo, exclusivamente,



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

a responsabilização ética-disciplinar por procedimento incompatível com o decoro parlamentar”.

Altera, também, o parágrafo primeiro do artigo 53 que estabelece que “Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”.

A emenda dispõe que “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”.

No Art.102, que trata das competências do Supremo Tribunal Federal, incorpora ao Inciso III, que aborda o julgamento de recurso extraordinário, a letra c) com a seguinte redação: “as ações penais decididas, em única instância, pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores”.

Ao Art. 105 – II, que trata do julgamento de recurso ordinário, a PEC incorpora a letra d) com a redação: “as ações penais decididas, em única instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios”.

Na justificativa da PEC o autor, Dep. Celso Sabino (PSDB PA), se refere ao fato de que “a sociedade brasileira acompanhou com grave preocupação os recentes acontecimentos relativos à restrição de membro desta Casa”, afirmando mais ainda que “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”.

A justificativa destacou 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”, ressaltando que “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



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

mandato e às suas funções parlamentares, bem assim inibir intervenções indevidas e indesejadas no seio dessas atividades congressuais”.

Cita uma série de juristas para fundamentar seu ponto de vista e afirma “Não é à toa, a Constituição Federal de 1988, democrática por excelência, consignou entre as prerrogativas dos parlamentares as imunidades materiais (art. 53 caput) e formal (art. 53, Parag. 2º, 3º, 4º e 5º) para ressaltar que é disto que trata a proposição”.

Ao analisar as alterações propostas destaca que a modificação do artigo 53 tem por objetivo “além de reafirmar a indispensável imunidade material dos parlamentares, tornar 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”.

PARECER

A justificativa da PEC toma como referência a prisão do Deputado Daniel Silveira para propor a emenda à Constituição modificando as regras relacionadas ao instituto da imunidade parlamentar.

Assim, analisar a justeza ou não da decisão adotada pelo STF contribui para jogar luzes à melhor compreensão do que está em jogo.

O Supremo Tribunal Federal julgou o Deputado Federal Daniel Silveira, acusado pela Procuradoria-Geral da República de coação no curso do processo (art. 344, CP), incitação à animosidade entre as Forças Armadas e o Supremo Tribunal Federal e tentativa de impedir o livre exercício dos Poderes da União, sendo condenado a oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, além de multa. Além da perda do mandato e a suspensão dos direitos políticos.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O Deputado foi preso em flagrante por divulgar vídeos com ofensas e ameaças a Ministros do Supremo Tribunal e por defender medidas antidemocráticas como o AI-5.

O parlamentar foi condenado por tentativa de coação em processo judicial e pelo crime de tentar impedir o livre exercício dos poderes.

A decisão do Ministro Alexandre de Moraes se fundamentou no Código Penal, que incorporou dispositivos para assegurar a defesa do Estado Democrático de Direito.

A famigerada Lei de Segurança Nacional foi revogada e substituída pela Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que estabelece os crimes contra o Estado Democrático de Direito, incorporados ao Código Penal.

Entre os crimes contra as instituições democráticas, se destacam:

ABOLIÇÃO VIOLENTA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, que fixa no Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

Golpe de Estado - Art. 359-M. Tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência.

DOS CRIMES CONTRA O FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO PROCESSO ELEITORAL

Interrupção do processo eleitoral - Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Violência política - Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

O presidente da República sancionou a Lei que revoga a Lei de Segurança Nacional criada durante a ditadura militar, porém vetou vários artigos de relevante importância na defesa da democracia.

Entre eles o que previa até cinco anos de reclusão para quem cometesse o crime de “comunicação enganosa em massa”, ou seja divulgasse *fake news*. Segundo Bolsonaro, a tipificação das *fake news* contraria o interesse público “por não deixar claro qual conduta seria objeto da criminalização”.

Em sua vazia justificativa afirmou tratar-se de uma “redação genérica” e que “Enseja dúvida se o crime seria continuado ou permanente, ou mesmo se haveria um ‘tribunal da verdade’ para definir o que viria a ser entendido por inverídico a ponto de constituir um crime punível”.

Também vetou um dispositivo que permitia aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional promover ação privada subsidiária caso o Ministério Público não atuasse no prazo estabelecido em lei.

O presidente barrou ainda o capítulo que tipificava como crime o atentado a direito de manifestação, com pena que poderia chegar a 12 anos de reclusão. Para Bolsonaro, haveria “dificuldade” para caracterizar “o que viria a ser manifestação pacífica”:

Também vetou o inciso que aumentava a pena para militares envolvidos em crimes contra o Estado Democrático de Direito. Pelo projeto, eles estariam sujeitos a perda do posto, da patente ou da graduação.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Vetou ainda outras duas hipóteses de aumento de pena nos crimes contra o Estado Democrático de Direito: se cometido com emprego de arma de fogo ou por servidor público.

Os vetos, na verdade, têm por objetivo blindar o Presidente e seus apoiadores.

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NÃO É UM DIREITO ABSLUTO

A condenação do Deputado Daniel Silveira se relaciona, sobretudo, com a liberdade de expressão de parlamentares. Tanto assim que o Presidente da República ao indulta-lo justificou a medida afirmando que o parlamentar “somente fez uso de sua liberdade de expressão”.

Assim, é indispensável analisar os limites da liberdade de expressão.

O Artigo 13 da CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS sobre Liberdade de pensamento e de expressão estabelece que:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS estabelece, em seu Artigo 19 §1 que “Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. §2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. §3. O exercício de direito previsto no § 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: 1. assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; 2. proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. Artigo 20 §1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra. §2. Será proibida por lei qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

Portanto, a CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS e o PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, ao lado de estabelecerem a liberdade de expressão, fixam seus limites, deixando claro que ela não é absoluta.

Por outro lado, a Constituição Federal dispõe no artigo 3, Inciso IV - “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

E o Art. 5. XLI dispõe expressamente que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades individuais”.

Analisando o artigo 53 da Constituição, o livro Comentários à Constituição Federal, da Editora Saraiva, 2014, elaborado pelos juristas Lênio Streck, Marcelo Cattoni e Dierle Nunes, ressalta que a expressão “Quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” ressalta que ela reforça o entendimento de que a imunidade material abrange as esferas penal, cível e administrativa/política. E acrescenta: “mas isso não quer dizer que possa



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

invocar a prerrogativa o parlamentar que tenha feito pronunciamento – dentro ou fora do parlamento – em desconexão legislativo com o mandato”. E “imunidade não é blindagem. Seria um contrassenso que, em nome da democracia e da garantia da liberdade do exercício do mandato, viéssemos a entender que o parlamentar é pessoa acima da lei, podendo dizer ‘qualquer coisa’”.

No mesmo livro, o comentário sobre o artigo 5º, IV, sobre a liberdade de pensamento, elaborado por Daniel Sarmento, destaca que “A liberdade de expressão não é um direito absoluto”, ressaltando que este direito não protege uma pessoa que no interior de um cinema grita “fogo”.

Analisando os limites da liberdade de expressão, o ex-ministro do STF, Celso de Mello, citou o artigo 5º, incisos V e X da Constituição destacando que “A liberdade de palavra, expressão relevante do direito à livre manifestação do pensamento, não se reveste de caráter absoluto” (Inquérito 4435).

Em artigo intitulado “Pode-se, em nome da democracia, propor a sua extinção?” os constitucionalistas Lênio Streck e Marcelo Cattoni afirmaram “Qual é o limite e a diferença dos discursos de ódio, de contestação e de críticas na democracia? Ou à Suprema Corte, que detêm institucionalmente a última palavra na democracia? E com relação ao fechamento do Congresso? Deputados podem usar o direito à informação para falar contra a democracia? Tudo é válido?” ... “Liberdade de expressão sem crítica aos contextos, sem considerar os atingidos, como se ela pairasse acima e além da história, parece-nos um equívoco. Equívoco histórico, político e jurídico”.

E mais “Palavras são atos. Em nome da liberdade de expressão, não se pode defender acabar com ela. Assim, está vedado, como condição de possibilidade de, em nome de uma suposta liberdade de expressão alguém se volte exatamente contra as próprias bases do Estado Democrático de Direito. E isso está vedado sob pena de autodestruição”.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Já a Constituição, no Art. 5º Inciso X, estabelece limites à liberdade de expressão ao fixar que “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Assim, fica claro que a liberdade de expressão, mesmo para parlamentares, não é absoluta. Tem limites estabelecidos na Constituição e no Código Penal.

CONCLUSÃO

A PEC 3/2021 tem como objetivo fundamental a alteração do Art. 53 da Constituição que estabelece “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. E propõe alterá-lo para “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”.

Tal proposta tem o evidente propósito de isentar de responsabilidade o parlamentar que atentar contra o Estado Democrático de Direito e as instituições republicanas, já que que somente haveria responsabilização de caráter ético-parlamentar contra o decoro.

Isto equivale a dizer que os parlamentares, sob o falacioso argumento da absoluta liberdade de expressão, estariam livres para atacar o Estado Democrático de Direito, a democracia e suas instituições.

Assim, a questão que se coloca é: pode um parlamentar atentar contra Estado Democrático de Direito?

Evidentemente não pode.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

A questão chave em relação ao vídeo do deputado é que ele ataca a democracia ao defender o AI-5 da ditadura militar, atacar o STF e ameaçar seus ministros. Tal atitude expressa um ataque ao núcleo básico da nossa Constituição: o Estado Democrático de Direito e a democracia.

A PEC ao limitar o alcance da responsabilização do parlamentar a questões ético-parlamentares permite que o parlamentar ataque o fundamento da Constituição de 1988, ou seja o Estado Democrático de Direito, sendo, portanto, inconstitucional.

A inconstitucionalidade se expressa, também, em face da ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal vigente, que dispõe: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. O texto que se quer alterar ao atribuir competência exclusiva aos parlamentares afasta a possibilidade de apreciação do Poder Judiciário, a quem cabe defender a democracia e direitos fundamentais bem como todas as violações de dispositivos constitucionais.

Neste caso também ofende o sistema de freios e contrapesos inserido na Constituição federal como núcleo essencial que permeia o Texto com os mecanismos de controles recíprocos. Neste caso cumpre ao Poder Judiciário decidir diante da ofensa e lesão de direito e examinar condutas ofensivas ao Estado Democrático de Direito.

Ademais, o artigo 53º, § 1º reza que os parlamentares, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o STF.

Excluir o Poder Judiciário, neste caso, configura ofensas à Lei Maior inclusive ao próprio artigo 1º caput, que afirma o Estado Democrático de Direito.

Proponho que este parecer após, após sua discussão e aprovação pela Comissão de Direito Constitucional do IAB, seja encaminhado aos Presidentes da Câmara e do Senado, às Comissões de Constituição e Justiça da Câmara e Senado, à Presidência da República e ao Conselho Federal da OAB



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050

Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Brasília, 06 de julho de 2021

ALDO ARANTES

RELATOR