

**Parecer IAB/CDCCon/ /2025**

**Indicação nº 85/2025** – Comissão de Direito Constitucional

**Interessado (a):** Dra. Rita de Cássia Sant'anna Cortez – Presidente do IAB

**Assunto:** manifestação sobre a indicação nº 85/2025

**Relatora:** Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

Senhor Presidente da Comissão de Direito Constitucional

Respeitável **Jorge Folena**

Caros Membros da Comissão,

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 03/2021. SUGESTÃO DE VEDAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES EM FACE DE PARLAMENTARES. LICENÇA DA CASA, MEDIANTE VOTO SECRETO, PARA PROCESSOS CRIMINAIS, INSERÇÃO NO ROL DE COMPETÊNCIA DO STF O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE PRESIDENTES NACIONAIS DE PARTIDOS. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO, POR CERCEAMENTO DE ACESSO IMEDIATO AO PRONTO PROVIMENTO JURISDICCIONAL EM CIRCUNSTÂNCIAS GENUÍNAS DE INTERESSE PÚBLICO, ÍNSITAS AO EXERCÍCIO DOS CARGOS. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA PÉTREA DE SEPARAÇÃO DE PODERES E AO DECORO PARLAMENTAR,** EM RAZÃO DAS INTENÇÕES SUBJACENTES AO TEOR NORMATIVO EM PROPOSIÇÃO. RECOMENDAÇÃO DE ALTERAÇÃO TEXTUAL, EM CASO DE DESARQUIVAMENTO DA PEC.

1. retirar um mecanismo de pronto acesso ao Judiciário, como é a decisão cautelar e liminarmente, especialmente em demandas envolvendo parlamentares, configura, em elevada gravidade, o afastamento desse ofício essencial aos jurisdicionados, notadamente na qualidade de representados dos eleitos, ferindo assim o princípio constitucional da **inafastabilidade da jurisdição**.

2. a noção de legitimidade popular não se faz absoluta, de modo que a nenhum representante do povo é dado atuar sem o devido controle, como se propõe o texto em análise, ao retirar do Judiciário a possibilidade de controlar **circunstâncias emergenciais, uma vez preenchidos os requisitos da processualística legal**. Parece pouco republicano se diminuirmos os controles.

3. as prerrogativas parlamentares precisam estar em sintonia com o **decoro parlamentar** e quando devidamente entendidas e praticadas, não são privilégios de algumas pessoas. São condições de existência de um poder. A linha divisória entre o privilégio e a condição de existência está, precisamente, nessa diferença;

4. uma emenda que retire essas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da **separação de poderes**.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer referente à Indicação nº 85/2025 de autoria da Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, Doutora Rita de Cássia Sant'anna Cortez, aprovada pela Comissão de Direito Constitucional do IAB, tendo como objeto a análise de possível

inconstitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 03/2021, denominada “PEC da blindagem”, apresentada pelo Senador Celso Sabino (PSDB - PA), a qual visava alterar os artigos 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal para “*dispor sobre as prerrogativas parlamentares e dá outras providências*”.

**Dois dias úteis após a nomeação desta relatora (19/09), pela presidência do IAB<sup>1</sup> e antes mesmo da primeira sessão subsequente do Instituto, a PEC objeto deste parecer foi rejeitada, à unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e arquivada pelo presidente daquela Casa (24/09), após ter havido a sua aprovação pela Câmara dos Deputados, na semana anterior. Ao longo dos últimos dias, o texto foi alvo de manifestações populares e de pressões internas no Senado contrárias ao avanço da proposta<sup>2</sup>.**

No mais, em cumprimento à determinação presidencial do IAB, bem como tendo em vista a recomendação do Presidente da Comissão de Direito Constitucional, Dr. Jorge Folena, prossegue-se com a apreciação do conteúdo solicitado, cujo aproveitamento institucional pode-se consolidar mediante publicação literária, a fim de constar no histórico do IAB, **como esforço reflexivo e construção de memória a respeito de um tema de expressiva relevância social ou, em caso de eventual desarquivamento da PEC, promover a sugestão de alteração textual.**

Consta como anexo da Indicação da Presidência do IAB uma manifestação assinada por membros da Comissão de Direito Constitucional, os senhores: Doutor Ricardo Antônio Camargo, Doutora Soraia Mendes, Doutora Carmela Grüne e Doutora Laura Berquó, por meio da qual apresentam, mediante detalhada fundamentação técnica, expressiva preocupação social com o conteúdo da mencionada PEC bem como suscitam a necessidade de urgente pronunciamento desta Instituição sobre o tema, notadamente de forma combativa.

Na parte inicial do texto da justificativa da PEC, tem-se: *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. Continua: “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”.*

Há, também, menção às prerrogativas e proibições atribuídas aos parlamentares como tendo o objetivo de “*salvaguardar a independência e a autonomia para o livre exercício das*

<sup>1</sup> prazo estabelecido pela presidência **foi de 30 dias corridos**, conforme disposto no art. 86 do Regimento Interno e no item 7 da Resolução nº 03/2018, do Instituto dos Advogados Brasileiros.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/09/24/ccj-do-senado-rejeita-pec-da-blindagem.ghtml>. Acesso em 24, set., 2025.

*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”.*

É o relatório.

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Sendo a Proposta de Emenda Constitucional um mecanismo típico de manifestação do poder constituinte derivado reformador, é ulterior, condicionado, bem como limitado às condições impostas pelo poder originário e tais limitações são de naturezas formal e material.

Canotilho pontua que os poderes constituídos movem-se dentro do quadro constitucional criado pelo poder constituinte. O Poder de revisão constitucional é, conseqüentemente, um poder constituído tal como o poder legislativo. Verdadeiramente o poder de revisão constitucional só em sentido impróprio se poderá considerar constituinte; será quando muito, “ uma paródia ao poder constituinte verdadeiro<sup>3</sup>”.

O poder constituinte reformador não dispõe de idênticos elementos do poder originário, é instituído pelo poder constituinte originário, sendo instituído por um outro poder (provém de outro), extrai-se uma primeira característica do poder reformador: a de que ele é derivado, pois deriva de um outro poder que o estabelece na própria Constituição.

Dessa forma, decorre uma segunda característica, a de ser subordinado ao poder que o instituiu, com limites implícitos e explícitos na Constituição que o criou, portanto, é limitado porque um *“corpo submetido a formas constitutivas só pode decidir algumas coisas segundo a Constituição<sup>4</sup>”*.

A ordem constitucional brasileira detém mecanismos de adaptação social, a exemplo da contemporaneidade, de modo que se uma lei é incompatível com a constituição, não é recepcionada, bem, como de conformação jurídica, o que se procede por meio dos métodos de controle de constitucionalidade.

A PEC 03/2021<sup>5</sup>, dentre outras previsões, estabelece que medidas judiciais em face de deputados e senadores, como buscas judiciais e quebras de sigilo só poderão ocorrer com autorização prévia da câmara ou do senado, a depender de quem será o investigado.

Tal previsão, muito além de uma extrapolação do sentido das prerrogativas e antes mesmo de dificultar a atuação do Judiciário, configura, por si, um impeditivo aos anseios da sociedade - os

---

3CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional, 5.ed. Coimbra: Almedina, 1991. p. 99

4SIEYÈS, Emmanuel. A constituinte burguesa. 2.ed. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1988.

5A votação da PEC 3/2021, ocorreu de maneira acelerada, com quebra dos interstícios, no primeiro turno, o texto recebeu 353 votos favoráveis, 134 votos contra e uma abstenção.

representados pelos parlamentares - , na medida em que tolhe o pleno exercício da jurisdição em circunstâncias onde impera o interesse público, especialmente em caso de possível urgência de uma medida cautelar, notadamente pelo fato de um eventual crime cometido por esses deter total pertinência social.

O Supremo Tribunal Federal vem realizando, há décadas, minucioso controle em torno no tema prerrogativas, a exemplo das ponderações realizadas pela Ministra Carmen Lúcia quando afirmou que a Constituição Federal, ao definir o rol de prerrogativas em favor dos parlamentares, o fez não em razão de um suposto prêmio especial às pessoas que pudessem alcançar esses cargos de destacada posição estatal, mas para assegurar a plenitude e total independência de seus titulares no exercício das funções inerentes aos referidos cargos<sup>6</sup>.

A propósito, o texto da justificativa da PEC 3/2021 relata como fator de impulsionamento na proposta de alteração constitucional a prisão do Deputado Daniel Silveira, que, em abril de 2022, recebeu indulto do então presidente Jair Bolsonaro (PL). A condenação de Silveira refere-se a um vídeo publicado pelo então deputado em fevereiro de 2021 nas redes sociais com xingamentos, ameaças e acusações contra ministros do Supremo Tribunal Federal. No vídeo, ele fez uso de palavrões contra os magistrados e acusou alguns de receberem dinheiro por decisões. Ele foi preso em flagrante por ordem de Alexandre de Moraes. O perdão, entretanto, foi derrubado pela Corte no ano seguinte, por entender que crimes contra a democracia não podem ser anistiados<sup>7</sup>.

Pois bem, em meio ao permanente fortalecimento das normas constitucionais, o Supremo Tribunal Federal passou a se destacar cada dia mais na opinião pública, sobretudo ao proferir decisões com o propósito de equacionar circunstâncias e garantir direitos de pessoas vulneráveis nas mais variadas formas. E tal cenário se intensificou diante dos acontecimentos dos dois últimos pleitos eleitorais presidenciais e da pandemia do coronavírus, especialmente em razão do acirramento de divisões ideológicas, as quais se notabilizaram diante de pronunciamentos judiciais dotados de elevados reflexos políticos e sociais.

Independentemente de correntes jusfilosóficas – e ciente da problemática de mistura teórica envolvendo a jurisprudência dos valores e as teorias argumentativas - , é inegável que os fatores que contribuíram substancialmente para o protagonismo social do STF foram tanto a renitência como a omissão praticadas pelo Poder Legislativo no exercício de sua função primordial, de legislar sobre temas de expressiva relevância no texto constitucional, a ver por uma simples pesquisa de jurisprudência.

---

6RHC 115983, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 16/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 02-09-2013 PUBLIC 03-09-2013

7 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-conclui-julgamento-e-derruba-perdao-de-bolsonaro-a-silveira-por-8-a-2/>. Acesso em: 22, set. 2025.

Igualmente desencadearam uma atuação expressiva do STF e consequente represália de parcela da sociedade, determinados atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito, como a tentativa de golpe de Estado do dia 8 de janeiro de 2023. E uma vez inflamados os ânimos de atores políticos de âmbito nacional, surgiram medidas ora de retaliação, como ataques pessoais a ministros daquele Tribunal Superior e até pedido de *impeachment*<sup>8</sup>, ora de blindagem, como é o caso da PEC 3/2021, objeto deste parecer.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO

Em respeito à divisão regimental de atribuições e a bem da praticidade das circunstâncias, bem como considerando a elogiável iniciativa da Indicante, a Ilustríssima Senhora Presidente do IAB, este Parecer se propõe a conferir ênfase à **questões substanciais do texto da Constituição Federal, notadamente quanto à violação a princípios, regras e valores de elevadíssima importância para a preservação da estrutura do Estado Democrático de Direito.**

#### 3.1. Da pertinência e da delimitação temáticas

Considerando que o texto em análise trata de temas que, possivelmente, afetam atividades de outras comissões deste Instituto, para além da atividade da Comissão de Direito Constitucional, convém realçarem-se os pontos de debate atinentes a este parecer, atendo-se, pois, à apreciação de viés eminentemente constitucional.

Pois bem, as questões ora abordadas envolverão os seguintes aspectos elencados no texto da proposta de alteração normativa:

**(a) Proibição da emissão de medidas cautelares**, de natureza pessoal ou real<sup>9</sup>, em face dos parlamentares;

**(b) Inserção de “licença”**, a ser concedida pela respectiva Casa parlamentar, como condição para processar criminalmente os seus membros, desde a diplomação<sup>10</sup>;

**(c) Inserção da modalidade voto secreto** tanto para a prisão em flagrante de crime inafiançável, como para a deliberação sobre a mencionada “licença”;

8 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/a-projecao-de-gilmar-sobre-o-destino-dos-pedidos-de-impeachment-de-moraes/>

9 Segundo o texto do artigo 53, §1<sup>a</sup>, da PEC: “*Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes*”.

10 Segundo o texto do artigo 53, §2<sup>a</sup>, da PEC: “*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*”.

O texto recupera parte do modelo anterior a 2001, que previa a necessidade de aval do Legislativo para abertura de processos contra deputados e senadores.

(d) Inserção no rol de competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, os **Presidentes Nacionais de partidos políticos** com representação no Congresso Nacional.

A linha de parametrização constitucional do parecer realiza-se com os seguintes eixos: (a) princípio republicano, (b) dignidade humana, (c) igualdade, (d) separação de poderes, (e) acesso à justiça e (f) a cláusulas pétreas notadamente previstas nos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, *caput* e inciso XXXV, art. 37, *caput*, art. 60, §4º, III e IV, art. 92, art. 95, art. 102, art. 105 e art. 109, todos da CF/88, bem como quanto à inconveniência, em especial no que toca à Convenção Americana de Direitos Humanos (arts. 8 e 25) e à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para efeito de visualização contextual, segue um comparativo da redação dos dispositivos constitucionais em discussão (a atual e a da proposta, respectivamente):

TEXTO ATUAL DA CF	TEXTO DA PEC 03/2021
<p><b>Art. 53.</b> Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, 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. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. <a href="#">(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)</a></p> <p>§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a</p>	<p><b>Art. 53</b> [...]</p> <p>§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes.</p> <p>§ 2º 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.</p> <p>§ 3º A deliberação sobre a licença de que trata o § 2º deste artigo, bem como sobre a prisão em flagrante de crime inafiançável, dar-se-á pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros da Casa respectiva, devendo ocorrer em até noventa dias do recebimento da ordem do Supremo Tribunal Federal, no primeiro caso, e após o recebimento dos autos, que serão remetidos à respectiva Casa em até vinte e quatro horas para a resolução sobre a custódia e a autorização para formação de culpa, no segundo caso.</p> <p>§ 4º O indeferimento do pedido de licença suspenderá a prescrição enquanto durar o mandato.</p> <p>§ 5º (Revogado).</p>

<p>testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (<a href="#">Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001</a>)</p> <p>§ 7º 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. (<a href="#">Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001</a>)</p> <p>§ 8º 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. (<a href="#">Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001</a>)</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

TEXTO ATUAL DA CF	TEXTO DA PEC 03/2021
<p><b>Art. 102.</b> Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:</p> <p>I - processar e julgar, originariamente:</p> <p>[...]</p> <p>b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;</p>	<p><b>Art. 2º</b> A alínea <i>b</i> do inciso I do <i>caput</i> do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p><b>Art. 102.</b></p> <p>I-</p> <p>[...]</p> <p>b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os <b>Presidentes Nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional</b>, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;</p> <p>[...]</p> <p><b>Art. 3º</b> Fica revogado o § 5º do art. 53 da Constituição Federal.</p>

### 3.2. Princípio republicano

A literatura clássica e a visão contemporânea do Direito Constitucional convergem no pensamento de que não teria sentido que os cidadãos se reunissem *em república*, erigissem um estado, outorgassem a si mesmos uma constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem, seja de modo direto, seja indireto, a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional, da ereção do regime. Que dessem ao Estado – que criaram em rigorosa isonomia cidadã – poderes para serem usados criando privilégios, engendrando desigualdades, favorecendo grupos ou pessoas, ou atuando em detrimento

de quem quer que seja. Segundo a doutrina, a *res publica* é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebem devem se traduzir em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade, se não fosse marcada pela igualdade<sup>11</sup>.

Como observava Soriano, “*as diferenças de formas de governo procedem todas do maior ou menor grau de participação do povo no exercício da soberania e na gestão dos negócios públicos*”<sup>12</sup>. Fundamentada, na igualdade formal das pessoas, o modelo de República não comporta distinções entres os cidadãos, dado que inexistem classes dominantes, nem dominadas.

### 3.3 Soberania popular e dificuldade contramajoritária

Segundo o artigo 14 da Constituição Federal, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, **com valor igual para todos**, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Habermas, discorrendo sobre o pensamento kantiano, pontua que a ideia dos direitos humanos e da soberania do povo determinam até hoje a autocompreensão normativa de Estados de direito democráticos. E realça que não devemos entender esse idealismo, ancorado na estrutura da constituição, apenas como uma fase superada da história de ideias políticas.

Ao contrário, a história da teoria é um componente necessário, um reflexo da tensão entre faticidade e validade, entre a positividade do direito e a legitimidade pretendida por ele, latentes no próprio direito. Essa tensão não pode ser trivializada nem ignorada, porque a racionalização do mundo da vida impede cada vez mais que se cubra a necessidade de legitimação do direito estabelecido – apoiado nas decisões modificáveis de um legislador político – lançando mão da tradição e da eticidade consuetudinária. Convém lembrar o potencial de racionalidade liberado pela cultura e pela socialização, que fortaleceram o direito a partir das primeiras codificações ocorridas no final do século XIX<sup>13</sup>.

Esse pacote de privilégios - seja em face dos parlamentares ou dos presidentes nacionais de partidos políticos - constantes na PEC 3/2021 parece desvirtuar a máxima da representação, isto é, o poder do povo exercido de forma indireta.

### 3.4 Proibição de medidas cautelares e o princípio da inafastabilidade da jurisdição

---

11 ATALIBA, Geraldo. **Instituições de direito público e república**, pp. 175-176

12 SOUZA, José Soriano de. **Princípios gerais de direito público e constitucional**, p. 113.

13 HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**; volume I. Tradução: Flávio Beno Sieneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.p. 128

A redação (pouco inteligível) que a PEC 3/2021 confere ao parágrafo primeiro do artigo 53<sup>14</sup> atribui circunstância específica de atuação do Poder Judiciário, na medida em que indica uma restrição ao proferimento de medidas cautelares pelo Supremo Tribunal Federal; isto inobstante a natureza instrumental do processo e clareza quanto às atribuições daquela Corte em relação aos parlamentares.

Segundo o texto de justificativa da PEC 3/2021, “*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*”.

E continua: “*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?*”

Sobre o princípio da **inafastabilidade do Poder Judiciário**, a legislação constitucional dispõe: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. (art. 5º, XXXV, da CF/88. O texto evidencia o propósito de proteger o patrimônio jurídico contra qualquer ameaça de lesão a direito, sendo este, sem dúvida, o ponto mais significativo da redação conferida ao preceito<sup>15</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>16</sup> de 1948, em seu artigo 8º dispõe que “*todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes **remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei***”.

Facilitar o acesso da população ao Judiciário se mostra benéfico para a sociedade porque os litígios deixam de ser solucionados pela lei do mais forte e passam a ser decididos de acordo com normas preestabelecidas que garantem uma isonomia às partes litigantes.

Há, na literatura, a concepção de que a dignidade humana é o "superprincípio" que dá unidade de sentido ao sistema de direitos fundamentais, de maneira que todos os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento direto ou indireto na dignidade da pessoa humana e, em outro sentido, podem ser reconduzidos de alguma maneira à noção de dignidade<sup>17</sup>, decerto, não é diferente com o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

---

14§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes.

15 cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, in Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, Volume I, 1990, p. 55.

16 Disponível: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

17 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2 ed. rev. amp., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 81-88

Tal princípio surgiu na história constitucional brasileira como instrumento de defesa do indivíduo contra o Estado, uma garantia processual contra o abuso de poder. E, sem querer adentrar às minúcias da processualística, as quais serão abordadas pela Comissão Especializada, o princípio da inafastabilidade da jurisdição está intimamente atrelado a outros dois princípios: a saber, do acesso à justiça e da efetividade do processo, ambos essenciais para o próprio funcionamento do regime democrático, uma vez que no Estado Democrático de Direito o processo constitui elemento indispensável para a legitimidade do exercício das funções estatais. Além disso, esse princípio possui a vertente da indeclinabilidade, que proíbe o juiz de se abster de julgar; em outras palavras, proíbe a negativa da prestação jurisdicional.

E como uma das ferramentas dessa proteção e de otimização de direitos, o sistema processual civil prevê a **tutela provisória de urgência antecipada**, dotada de caráter satisfativo porque dá concretude imediata ao direito buscado pela parte, e a tutela provisória de urgência cautelar, com intuito assecuratório, prestando-se a resguardar a viabilidade do objeto do processo<sup>18</sup>. Tal previsão consta na parte geral do Código de Processo Civil, nos artigos 294<sup>19</sup> e seguintes.

Já os regimentos internos tanto do Superior Tribunal de Justiça como do Supremo Tribunal Federal preveem dentre as atribuições dos relatores, o poder de decidir **monocraticamente** sobre **medidas** cautelares necessárias à proteção de direito suscetível a grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa, **devendo submeter as respectivas decisões à deliberação do colegiado**, procedendo-se assim, de imediato, nos casos de urgência (RISTJ, arts. 34, V<sup>20</sup>, e 288, RISTF, arts. 21, IV e V<sup>21</sup>, e 304<sup>22</sup>). E mais, em caso de excepcional urgência, o relator poderá solicitar ao Presidente a convocação de sessão virtual extraordinária a ocorrer no prazo máximo de 24 horas.

18 WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JUNIOR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil. 2. ed. e-book. 2. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com>.

19 **Art. 294.** A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

20 **Art. 34.** São atribuições do relator:

[...]

V - submeter à Corte Especial, à Seção, à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares ou tutelas provisórias necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; [...].

21 **Art. 21.** São atribuições do Relator:

[...] IV – **submeter ao Plenário ou à Turma**, nos processos de competência respectiva, medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;

v – **determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo**, preferencialmente em ambiente virtual; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022) (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf.pdf>

22 **Art.304.** Admitir-se-ão medidas cautelares nos recursos, independentemente dos seus efeitos.

Eliminar um mecanismo de pronto acesso ao Judiciário, como é a decisão cautelar configura, em elevada gravidade, o afastamento desse ofício essencial aos jurisdicionados, ferindo assim o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, sobretudo quando se tem como potencial processado judicialmente um representante eleito pelo povo.

### **3. 5 Sobre a separação de poderes: a atuação do Poder Judiciário**

Desde Montesquieu, a concepção da separação dos poderes do Estado está atreladas às funções essenciais de: (1) dar a lei, (b) a exercer a governança dentro da lei, mormente executando a lei, e a de (3) julgar a conduta dos indivíduos e os litígios em geral, segundo a lei e de modo objetivo e imparcial<sup>23</sup>.

Em outras palavras, o propósito do princípio da separação de poderes é (1) **evitar a tirania, assegurando que o poder não se concentrará em um só indivíduo ou órgão** (2) estabelecer equilíbrio entre os poderes de modo que cada qual supervisione as ações dos demais, mediante um sistema de freios e contrapesos; (3) assegurar que toda lei sirva ao interesse público, cuja definição deve emanar daquele equilíbrio entre os poderes; (4). estimular a eficiência governamental mediante a atribuição de funções às instituições mais aptas aos respectivos desempenhos (sem embargo de maus resultados comprometerem o princípio da eficiência, a que sujeitos todos os poderes, em todas as esferas da federação, na dicção do art. 37 de nossa vigente Constituição)<sup>24</sup>.

De tal modo, uma emenda que suprima essas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a **eliminar a forma federativa de Estado**. Atribuir a quaisquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes<sup>25</sup>.

**A separação de poderes**, prevista no artigo 60<sup>26</sup> da Constituição Federal, tem a condição de cláusula pétreia, enquanto conjunto de preceitos com fundamento no intento do poder constituinte originário de impor limites éticos e substanciais além dos quais seu próprio projeto de nação seria desnaturado<sup>27</sup>.

23 BARBERI, Mauro. 4 Cf. TROPER, Michel; CHAGNOLLAUD, Dominique (Ed.). **Traité international de droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 2012. t. 1, p. 705 e s.

24 TORRES JÚNIOR, Jessé Pereira. Artigos72 Revista do TCU 127 **Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes**. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/92/90>

25 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 69

26§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] III - a separação dos Poderes; [...]

27VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma)**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 25-26.

Na academia, é perceptível uma movimentação de contenção da atuação (mormente da discricionariedade) do Poder Judiciário, de retomada do positivismo jurídico – seja mediante novas feições, de adaptação às crescentes mudanças sociais, seja inspirando-se no modelo tradicional, de *positividade do direito*<sup>28</sup>, aquele advindo da Idade Moderna, em substituição do direito natural, as normas costumeiras e religiosas, pelas leis estatais.

Nessa perspectiva, há inúmeras críticas quanto à possibilidade de decisões judiciais se sobreponem às deliberações dos agentes públicos eleitos, gerando, pois, a denominada “dificuldade contra-majoritária”<sup>29</sup>. Esse debate, numa camada superficial, conduziria a se afirmar que a atuação do Poder Judiciário que obrigue ao Chefe do Poder Legislativo ou do Executivo **a deixar de editar/aplicar uma lei claramente contrária a direitos fundamentais** violaria a vontade popular.

A evolução da literatura constitucional ao longo das últimas duas décadas demonstra a necessidade de se combinarem duas dimensões estruturais aparentemente antagônicas: de um lado, os princípios do constitucionalismo e do outro, os valores da democracia, na medida em que é possível se viver num Estado de Direito autoritário e numa democracia não garantidora de direitos fundamentais. Democracia desprovida de princípios constitucionais tende a submeter-se à efemeridade, à velocidade sem propósito, à influência da opinião da maioria, ainda mais em tempos de expressiva disseminação de *fake news*. Eis a importância do equilíbrio entre esses conceitos fundamentais, contexto este proposto pelas teorias pós-positivistas.

Conferir maior relevância à democracia sem a garantia das cláusulas pétreas certamente remove do ordenamento a previsibilidade dos direitos fundamentais. As teorias mais exitosas são as que propõem um equilíbrio entre constitucionalismo e democracia. Habermas avalia a tensão pendular entre norma e poder, pontua que se prevalece a normatividade política, é arriscado o Estado de direito transformar-se em simples exercício arbitrário do poder; desta forma, o poder de normatizar se resumiria à estrita legalidade aplicada em prol do exercício da dominação; mas, em prevalecendo a normatividade do direito, então, as instituições do Estado de Direito poderiam gerar as condições para a autolegislação democrática dos próprios cidadãos<sup>30</sup>.

Habermas, decerto em meio à experiência alemã nazista, valoriza mais a democracia – entre a democracia e a tecnocracia dos especialistas. Já a hermenêutica política de Dworkin e de

---

28BEAUD, Olivier. *La puissance de l'État*, pp. 55-108.

29 BICKEL, Alexander. The leaster dangerous branch, 1986, p. 16-23, citado por BARROSO, Luís Roberto. **A Judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. 2ª Reimpressão; Fórum: 2028; p. 51.

30HABERMAS, J. *Legitimations probleme im Spätkapitalismus* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973.

alguma forma, de Robert Alexy, pós-positivista que, guardadas as devidas diferenças, acreditam num juiz decidindo sozinho, numa valorização dos princípios do constitucionalismo.

Dworkin defende que revelar a melhor versão do direito exige uma interpretação jurídica à luz da Constituição enquanto vetor de princípios. Para tanto, são insuficientes os métodos de interpretação inspirados na vontade originária do legislador quando criou um direito (historicismo). Muitas vezes, a vontade, a intenção, ou a opinião dos fundadores de direitos constitucionais se perderam na história, ou ainda que seja possível identificá-las, é falacioso pensar que elas são compatíveis com a moral pública atual da comunidade, uma vez que foram formadas em circunstâncias políticas diversas<sup>31</sup>.

O cerne desta reflexão é o de que a percepção de autores de vieses ideológicos completamente diferentes convergem para o constitucionalismo, de modo a equacionar constitucionalismo e democracia; a ponto de preservar as cláusulas pétreas - estas que deixam imune a opinião da maioria, circunstância a qual, teoricamente, colidiria com o propósito da democracia, de o Estado refletir a vontade do povo.

A forma para se lidar com esse aparente dilema, desde o Século XIX, isto é, de manter o equilíbrio entre as unidades da federação e entre poderes, parece estar em manter o jogo de pesos e contrapesos que permitam que a Constituição preserve uma base sólida para que o restante possa ser modificado. E essa base não pode ser desprovida de legitimação democrática; há, pois, uma relação de pressuposição recíproca. Em outras palavras, o fundamento da Constituição é a democracia e o fundamento da democracia são os princípios consubstanciais, as cláusulas pétreas; isto se permitindo discussões democráticas num ambiente imutável, composto pelos direitos fundamentais.

Dworkin discorda da hipótese de abordagem passiva do juiz em relação à Constituição e considera que os indivíduos não possuem direitos contra uma maioria. Entende, pois, que a construção de uma sociedade legitimamente democrática pressupõe a garantia constitucional de um núcleo de direitos que podem ser opostos à vontade da maioria<sup>32</sup>

Os autores que se referem às características políticas e sociais da Constituição de 1988 são harmônicos ao afirmar que esta não tem um caráter monolítico e ressaltam a coexistência de elementos diferentes e até contraditórios, por exemplo, de normas progressistas e normas econômica e socialmente conservadoras. Há, assim, um acentuado tom crítico, pois a Constituição

---

31DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes; 2007.p. 426

32DWORKIN, Ronald. **Constitutionalism and democracy**. European Journal of Philosophy, n.3, v.1, p. 2-11, april, 1995.

em muito se afastaria de um pacto social de natureza liberal, ou mesmo de uma constituição de natureza social<sup>33</sup>.

### **Configuraria autoritarismo o afastamento do controle cautelar pelo Poder Judiciário?**

A título de clareza das circunstâncias, convém destacar que, seja pelo viés normativo constitucional, seja à luz do artigo do Código de Processo Civil, a linha de pensamento traçada neste parecer não se remete à “redução de autoridade” de quaisquer dos chefes dos poderes ou do próprio povo (este no quesito eficácia da lei), **mas, de ferramenta legal de otimização de direitos submetidos ao poder incumbido desse ofício circunstancialmente.**

Em outras palavras, o debate não é sobre pessoa A ou B estar livre do inafastável controle judicial, no exato momento em que se fizer necessário, mas, refere-se ao que esta pessoa representa para a nação, do contrário, inclina-se para uma crise representativa, com verniz democrático, decerto um autoritarismo subjacente à democracia. Nessa perspectiva, a noção de legitimidade popular não se faz absoluta, de modo que **a nenhum representante do povo é dado atuar sem o devido controle**, como se propõe o texto em análise, ao retirar do Judiciário a possibilidade de controlar circunstâncias emergenciais, uma vez preenchidos os requisitos da processualística legal. Parece pouco republicano se diminuirmos os controles.

Dito isso, o cenário nos remete à mudança de pensamento, implementada por Platão sobre a ideia de “homem justo”, que deixaria de ser sobre o ser individual e passa para a perspectiva da Cidade justa, que seria ideal, a se distinguir o que é justo do que apenas parece justo<sup>34</sup>.

Para o imperativo categórico de Kant, é importante que a conduta de quem exerce a ação tenha uma preocupação moral intrínseca, que independa de punição ou vantagem, de qualquer tipo de prejuízo ou lucro. O imperativo categórico defende que os indivíduos deveriam agir conforme aquilo que gostariam de ver como lei universal, ou seja, só deveria agir da maneira que gostaria que todos (sem exceção) agissem. Por conta desse conceito de lei, o imperativo categórico também era designado de imperativo universal<sup>35</sup>.

Sob inspiração Kantiana, John Rawls explorou a ideia de "razão pública". Em uma democracia pluralista, a razão pública consiste na justificação das decisões políticas sobre questões constitucionais essenciais e sobre questões de justiça básica, como os direitos fundamentais.

33 VILHENA, Oscar, **Resiliência constitucional em: Transformação constitucional e democracia na América Latina** [recurso eletrônico] / Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer orgs. ; Bruno Meyerhof Salama ... [et al.]. – São Paulo : FGV Direito SP, 2017. 333 p. – (Coleção acadêmica livre). p. 238.

34 RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO.Rurion; FLATESCHI. Yara. Manual de filosofia política. 2. ed. São Paulo: Saraiva. Biblioteca Digital Saraiva. Disponível em: central-usuário.editorasaraiva.com.br/leitor/epud:161741. Cap.1. p.1 35

**KANT, Immanuel.** Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos. São Paulo: Martin Claret: 2004.

Expressa, pois, os argumentos que pessoas com formação política e moral diversa podem acatar, o que exclui, portanto, o emprego de doutrinas abrangentes, como as de caráter religioso ou ideológico. Em suma: questões de princípio devem ser decididas, em última instância, por cortes constitucionais, bom base em argumentos de razão pública<sup>36</sup>. Na prática, questões de direito devem ser decididas, em última instância, por cortes constitucionais, com base em argumentos de razão pública<sup>37</sup>.

Atualmente, numa visão heurística, não partimos de um estado de natureza, mas, de uma posição originária, sob um véu de ignorância, sem se saber como se chegar a essa sociedade, nem de nós e nem dos próximos. Racionais e desinteressados, por não saber como chegar, assim escolhem-se os princípios universais de justiça que legitimam o novo contrato social, quais sejam; (1) liberdade fundamental e (2) as desigualdades econômicas e sociais são justas, apenas se produzirem benefícios a cada um e, em particular, aos menos favorecidos.

Tal como na “arquitetura de escolhas” típica do “paternalismo libertário<sup>38</sup>”, as escolhas dos melhores resultados para a sociedade só mudam de figura, ora se operam pelo Poder Legislativo, ora pelo Poder Judiciário, a depender, notadamente, do momento do “jogo”, do espírito do tempo, da dinâmica momentânea.

Na justificativa da minuta do texto normativo, mencionam-se riscos à **separação de Poderes** e ao Estado de Direito provocados pelo ativismo judicial. Entretanto, ao contrário, é no texto proposto que se encontra a pretensão de violação à separação de poderes, na medida em que se vislumbra retirar do Poder Judiciário o poder/dever de sua plena e devida atuação finalística, na medida em que lhe tolhe a circunstância que o torna eficiente na sua gestão procedimental. Em outras palavras, é conceber-se que, pela própria norma constitucional, inviabilize-se um dos princípios basilares (eficiência) de atuação do administrador público, no caso, o “gestor do processo”, na medida em que lhe retiraria um dos principais instrumentos de otimização de seu ofício, quando se está em jogo matéria de urgência.

### 3.6 O voto secreto, o abuso de prerrogativa e o princípio da igualdade

A Relatora da PEC 3/2021, Deputada Margarete Coelho, pontua, em seu voto, especificamente ao tratar da previsão de duplo grau de jurisdição, no caso: “*restringir o exercício*

---

<sup>36</sup>John Rawls, **Political liberalism**, 1996, p. 212 e s., especialmente p. 231-40.

<sup>37</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A Judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. 2ª Reimpressão; Fórum: 2028; p. 61

<sup>38</sup> THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: o empurrão para a escolha certa: aprimore suas decisões sobre riqueza, saúde e felicidade**. Trad. Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

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

Afirmações como esta foram apresentadas como justificativa para a **votação secreta** em casos de autorização de abertura de investigações contra parlamentares e tal contexto conduz a importantes reflexões sobre o princípio da isonomia. Como se sabe, nem todas as distinções implicam quebra de isonomia. Desde Aristóteles, é evidente que o postulado da igualdade subentende o dever de tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais.

Segundo Alexy, essa fórmula clássica implica um mandado de tratamento desigual, isto é, o princípio da igualdade deve ser interpretado no sentido de uma norma que, *prima facie*, exige um tratamento igual e só permite um tratamento desigual se esse tratamento desigual puder ser justificado com razões suficientes. Assim, o enunciado sobre o mandado de tratamento desigual adquire a seguinte estrutura: Se há uma razão suficiente para ordenar um tratamento desigual, então está ordenado um tratamento desigual<sup>39</sup>.

No caso, a razão para votação secreta, sinalizada no teor da justificativa da PEC, parece estar fora dos parâmetros de razoabilidade quanto aos critérios de tratamento legal conferido aos cidadãos, ainda que na condição de representantes do povo. Eis que a emenda propunha que os parlamentares não poderiam ser processados criminalmente sem a autorização da Câmara ou do Senado. Logo, deveria ser decidido pela Casa, em até 90 dias a contar do recebimento da ordem emanada pelo Supremo Tribunal Federal, se mantinha ou não o processo criminal. A votação, que atualmente é nominal, aconteceria de forma secreta. Tal hipótese configura mais um abuso de prerrogativa.

### **3.7 A questão do decoro parlamentar**

A motivação amplamente publicada tanto no texto da justificativa da PEC como na imprensa, parece desvirtuar as “regras do jogo”, no caso, os parâmetros constitucionais utilizados nas mudanças e inserções de novas normas no ordenamento jurídico, especialmente os princípios da moralidade e da impessoalidade, inerentes ao devido uso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional, nos termos do artigo 55, §1º da Constituição Federal, cujo teor predica: *“é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, **o abuso das prerrogativas** asseguradas a membro do Congresso Nacional [...].*

---

<sup>39</sup>ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2001

Já o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal (Resolução nº 20, DE 1993) assim dispõe: “**Art. 5º** Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar: I – o **abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional** (Constituição Federal, art. 55, § 1º”.

O vício que **corrompe a vontade do parlamentar** ofende o devido processo constituinte reformador ou legislativo contrariando o princípio democrático e a moralidade administrativa<sup>40</sup>. A situação em análise indica uma quebra do decoro parlamentar pela conduta ilegítima de malversação do uso da prerrogativa do voto pelo parlamentar configura crise de representação; a ver pelo conteúdo de matérias jornalísticas<sup>41</sup> sugerindo as motivações políticas na elaboração da PEC em comento.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, as prerrogativas parlamentares, quando devidamente entendidas e praticadas, não são privilégios de algumas pessoas. São condições de existência de um poder. A linha divisória entre o privilégio e a condição de existência está, precisamente, nessa diferença, difícil de se definir mas fácil de se apreender imediatamente. Quando a condição de existência do poder não está em causa, mas está em causa o privilégio da pessoa, então não se trata do princípio democrático, mas sim da sua contratação. A lei não pode prever todas as hipóteses em que este desvirtuamento se dá, mas este desvirtuamento salta aos olhos da razão comum, e a carência factual *de lei não impede a criação de normas costumeiras ou regimentais de aplicação*<sup>42</sup>.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob aparência de constitucionalidade, o que efetivamente se pretende não é conferir condições plenas aos parlamentares para exercerem sua atividade-fim, mas sim blindá-los das penas e demais consequências legais do cometimento de crimes das mais variadas espécies. <sup>43</sup>Para o Senador Alessandro Vieira (MDB-SE), relator da PEC no Senado, a proteção dos mandatos parlamentares não é compatível com a criação de obstáculos para a investigação de crimes como homicídio, corrupção passiva, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro. Na visão do relator, a PEC representa um “desvio de finalidade flagrante”.

40 ADI 4889 -Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 11/11/2020. Publicação: 25/11/2020

41 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/lira-desengaveta-pec-que-limita-decisoes-monocraticas-do-stf/>

42 FRANCO, Afonso Arinos de Melo Franco. **Prerrogativas do Poder Legislativo**. R. Ci. pol., Rio de Janeiro, 24(2):31-40, mai./ago. 1981

43 Acesso em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/24/ccj-rejeita-pec-que-exige-autorizacao-para-acao-penal-contraparlamentares>. Disponível em: 25, set. 2025.

Do ponto de vista da Teoria Geral do Direito, a proposta de redução da atuação do Poder Judiciário detém expressiva relevância em razão do potencial de quebra de um método sistêmico do Direito, tanto de cunho material, como orgânico-formal e procedimental, impedindo, conseqüentemente, a essência da representação legislativa. Daí porque convém se considerar a ideia de conformidade constitucional, destacando-se os imperativos dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, segurança jurídica, inafastabilidade da jurisdição, separação de poderes e indisponibilidade do interesse público.

O Judiciário “moderador”, enquanto depositário de enormes responsabilidades na implementação do texto constitucional, assumiu o papel de calibração do sistema constitucional sem contrariar opções políticas fundamentais de coalizões políticas consistentes. Vem atuando como guardião dos elementos fundamentais do sistema constitucional e dos mecanismos habilitadores para a tomada de decisão democrática<sup>44</sup>.

O exercício dessa função não o colocou em posição contramajoritária, característica de cortes constitucionais que zelam por constituições liberais. Responsável por preservar uma constituição dirigente, o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, é uma instância legitimadora das mudanças induzidas pelo legislador e pelo executivo na implementação da constituição. Isso não significa, no entanto, que em circunstâncias específicas tenha abdicado de exercer uma função de legislador negativo<sup>45</sup>.

O fato que proibir o Poder Judiciário de exercer o seu pronto ofício, para além de ferir os já mencionados princípios constitucionais, retira-lhe uma de suas funções primordiais, na medida de que faz retroceder-se à máxima de que as constituições escritas como meras “folhas de papel”, em contraste com a constituição real, formada pelo conjunto de forças políticas, sociais e econômicas que dominam uma sociedade, os chamados fatores reais do poder<sup>46</sup>.

#### 4. PROPOSIÇÃO

Desse modo, **para o caso de eventual pedido de desarquivamento da PEC 03/2021**, submeto à superior apreciação de Vossa Senhoria e da Respeitável Comissão de Direito Constitucional o presente parecer, com recomendação, de **SUPRESSÃO TEXTUAL na Proposta**

44 VIEIRA. Oscar Vilhena, **Resiliência constitucional em: Transformação constitucional e democracia na América Latina** [recurso eletrônico] / Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer orgs. ; Bruno Meyerhof Salama ... [et al.]. – São Paulo : FGV Direito SP, 2017. 333 p. – (Coleção acadêmica livre). p. 238.

45 VILHENA. Oscar, **Resiliência constitucional em: Transformação constitucional e democracia na América Latina** [recurso eletrônico] / Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer orgs. ; Bruno Meyerhof Salama ... [et al.]. – São Paulo : FGV Direito SP, 2017. 333 p. – (Coleção acadêmica livre)

46 LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998. p. 60.

de **Emenda Constitucional nº 03/2021**, especificativamente: (a) a parte final dos parágrafos primeiro – vedação de medidas cautelares<sup>47</sup> e segundo – licença prévia do parlamento para processamento criminal<sup>48</sup> do artigo 53 e (b) o inciso I, do artigo 102 – colocação de presidentes nacionais de partido no rol de julgados pelo STF, conforme textos da mencionada minuta, considerando as argumentações de fato e fundamentações de direito ora consignadas.

Na expectativa de que, submetido ao Plenário e uma vez aprovado, seja o teor deste parecer **encaminhado à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, com os devidos votos de colaboração institucional do Instituto dos Advogados Brasileiros com o indispensável debate institucional democrático e com a construção do melhor resultado do processo legislativo, para o caso.

É o parecer que se propõe.

Rio de Janeiro, em 25 de setembro de 2025.

**Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros**

Advogada Parecerista em Direito Público  
Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense- UFF  
Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL  
Ex-Aluna Externa do Mestrado em Direito Público da UERJ  
Especialista em Jurisdição Constitucional e Tutela Jurisdicional de Direitos pela Universidade de Pisa – Itália  
Assessora Especial da Vice-Presidência do Tribunal de Contas de Alagoas  
Especialista em Gestão Pública pela UCDB  
Parecerista, palestrante e autora de capítulos de livros e artigos em ESG e Sistema Tribunais de Contas  
CV: <http://lattes.cnpq.br/7096946371934802>

---

47§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e, a qualquer tempo, somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele provenientes.

48§ 2º 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.