



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

**Assunto: Parecer sobre Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2021  
(PEC da Blindagem)**

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de pedido de Parecer formulado pelo Presidente do Conselho Seccional da OAB/PR, ADV. LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, à Comissão de Estudos Constitucionais, a respeito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2021, aprovada pela Câmara dos Deputados, em dois turnos, em setembro de 2025.
2. Neste momento, a PEC está em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), tendo sido o Senador Alessandro Vieira (MDB/SE) designado como Relator da Proposta. A PEC foi incluída na pauta da reunião da CCJ do dia 24/09/2025.
3. Em face dos atos praticados pela Mesa Diretora/Presidente da Câmara dos Deputados na discussão e votação da PEC nº 3/2021, parlamentares impetraram mandados de segurança contra a PEC nº 3/2021 (MS 40504, 17/09; MS 40504, 18/09; MS 40512, 18/09; MS 40513, 19/09), distribuídos ao Ministro Dias Toffoli. Segundo o Ministro Relator, o pedido liminar de suspensão da tramitação da PEC será analisado depois da prestação de informações pela autoridade apontada como coatora.
4. Este Parecer aprecia o texto aprovado pela Câmara dos Deputados da PEC nº 3, de 2021 [RDF n. 1 PLEN (Redação Final), pelo Deputado Claudio Cajado (PP/BA)], enviado ao Senado Federal no dia 17/09/2025.

É o relatório, no que interessa.

**PARECER**

1. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2021, foi apresentada à Câmara dos Deputados em 24/02/2021 por 186 deputados federais, com o intuito de revisar as prerrogativas parlamentares dispostas no artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

2. Chamada de “PEC das Prerrogativas”, o texto originalmente dispunha, entre outras coisas, sobre a decretação de medidas cautelares em desfavor de parlamentares, mesmo que afetem, direta ou indiretamente, o exercício do mandato, a qual havia sido admitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5526, desde que, nessa hipótese, a medida fosse posteriormente deliberada pela Casa, pelo voto nominal e aberto de maioria absoluta, nos termos do § 2º do artigo 53 da Constituição.
3. A PEC nº 3/2021 teve diferentes versões e chegou a ser discutida, em 2021, em primeiro turno, no Plenário da Câmara dos Deputados. A discussão foi reaberta, na 57ª Legislatura (1º fev. 2023 – 31 jan. 2027), com a designação do Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG) para proferir parecer em Plenário, em reformulação ao parecer proferido na Legislatura anterior.
4. No dia 16 de setembro de 2025, a Presidência da Câmara dos Deputados designou, como novo relator da Proposta, o Deputado Cláudio Cajado (PP/BA).
5. No mesmo dia, a PEC entrou na Ordem do Dia da Sessão Deliberativa Extraordinária Presencial da Câmara dos Deputados. A sessão foi convocada pelo regime de funcionamento presencial, “em que o registro de presença deverá ser efetuado exclusivamente de forma presencial nos postos de registro biométrico instalados nos plenários”, “adotado nas sessões e reuniões de terças, quartas e quintas-feiras” (art. 2º, I e § 1º, do Ato da Mesa nº 123/2020, com redação dada pelo Ato da Mesa nº 154/2025).
6. Em primeiro turno, o Relator, Deputado Cláudio Cajado (PP/BA), apresentou, pela Comissão Especial, Parecer Reformulado de Plenário, que concluiu pela aprovação da PEC nº 3/2021, na forma de Substitutivo. A partir desse momento, a PEC passou a ser denominada pela opinião pública como “PEC da Blindagem”, em razão da previsão de retomada da improcessabilidade, ou seja, da necessidade de concessão de licença prévia pela Casa legislativa para a instauração de ação penal contra parlamentar.
7. Já durante a sessão, a Presidência da Câmara dos Deputados – posteriormente à rejeição de requerimento para retirada do Projeto de pauta por 266 votos contrários e 144 favoráveis – alterou o regime de funcionamento da sessão de presencial para semipresencial, de forma a permitir que não apenas a votação, mas também o registro de presença ocorresse de maneira virtual. A alteração foi objeto de questões de ordem de parlamentares, que afirmaram não terem sido avisados formalmente da mudança e que ela contraria o disposto no § 3º do artigo 2º, do Ato da Mesa nº 123/2020, com redação dada pelo Ato da Mesa nº 154/2025, que prevê a necessidade de que o “ato de convocação da sessão” em “regime de funcionamento diverso do previsto nos §§ 1º e 2º” “deverá ser publicado com antecedência mínima de vinte e quatro horas”. A Presidência respondeu à



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

questão de ordem no sentido de que a definição do regime de funcionamento da sessão é uma prerrogativa da Presidência.

8. Após o encerramento da discussão, o Substitutivo foi aprovado, em primeiro turno, por 353 votos favoráveis, 134 contrários e 1 abstenção. Os seguintes Destaques para Votação em Separado (DTQ) foram apreciados: DTQ 9, da Federação PSOL-REDE (Art. 53, § 5º); DTQ 8, do NOVO (Art. 2º). Os destaques foram aprovados e o texto foi mantido.

9. O § 6º do artigo 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê, para o segundo turno de discussão e votação, o interstício de cinco sessões. O Plenário, porém, aprovou o Requerimento de Quebra de Interstício para Inclusão de Matéria na Ordem do Dia (REQ) nº 3818/2025, por 332 votos favoráveis e 117 contrários.

10. Após a aprovação do REQ nº 3818/2025, a PEC nº 3/2021 foi, na mesma sessão, discutida e votada em segundo turno, sendo aprovada por 344 votos favoráveis e 133 contrários.

11. Apreciou-se, então, o DTQ 16, do NOVO (expressão “secreta” do art. 53, § 3º), que, por ter tido 296 votos favoráveis e 174 contrários, resultou na supressão da expressão “secreta” do § 3º do artigo 53 do texto.

12. Depois da apreciação do DTQ 16, a sessão foi encerrada, com o adiamento da continuação da votação. Remanesceram pendentes o DTQ 13, do PSB (Art. 2º) e o DTQ 17, da Federação PSOL-REDE (expressão “segredo” do art. 53, § 5º).

13. Porém, no dia seguinte – 17 de setembro de 2025 –, a Presidência da Câmara colocou em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário nº 1, que retomou, no § 3º do artigo 53, o voto secreto na apreciação da licença prévia. Diante da aprovação da Emenda, os DTQ’s 13 e 17 foram considerados prejudicados.

14. Então, o Plenário da Câmara aprovou a Redação Final, que foi enviada ao Senado Federal. No Senado Federal, a PEC nº 3/2021 foi, no dia 17/09/2025, despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) e, no dia 19/09/2025, o Presidente da CCJ do Senado designou o Senador Alessandro Vieira (MDB/SE) como Relator da Proposta. A PEC foi incluída na pauta da reunião da CCJ do dia 24/09/2025.

15. Em face dos atos praticados pela Mesa Diretora/Presidente da Câmara dos Deputados na discussão e votação da PEC nº 3/2021, parlamentares impetraram mandados de segurança contra a PEC nº 3/2021 (MS 40504, 17/09; MS 40504, 18/09; MS 40512, 18/09; MS 40513, 19/09), distribuídos ao Ministro Dias Toffoli. Segundo o Ministro Relator, o pedido liminar de suspensão da tramitação da PEC será analisado depois da prestação de informações pela autoridade apontada como coatora.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

16. Reforça-se, portanto: **este Parecer aprecia o texto aprovado pela Câmara dos Deputados da PEC nº 3, de 2021** [RDF n. 1 PLEN (Redação Final), pelo Deputado Claudio Cajado (PP/BA)], que foi enviado ao Senado Federal e se encontra, no momento, em tramitação naquela Casa.

17. Até este momento, é possível identificar vícios formais e vícios materiais de inconstitucionalidade em relação à PEC nº 3/2021.

18. Passa-se, assim, a discutir a respeito.

19. **A) VÍCIOS FORMAIS DA PEC nº 3/2021**

20. Inicialmente, ressalta-se que, em 2023, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese no Tema 1120 de repercussão geral: “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, **quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais**, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*” (grifos nossos).

21. Na esteira do decidido pelo Supremo Tribunal Federal, todos os vícios formais aqui apontados não são “meramente regimentais”, porquanto violam diretamente normas constitucionais, quais sejam, o devido processo legal (devido processo legislativo) (art. 5º, LIV, CRFB) – que necessariamente contempla o direito de participação parlamentar –, e os §§ 2º e 5º do artigo 60 da Constituição da República, que dispõem sobre limites formais ao poder de reforma.

22. O devido processo legislativo implica que o respeito às normas constitucionais e às normas regimentais que as regulamentam funciona como uma garantia para que parlamentares e cidadãos possam participar de um processo democrático, transparente e justo.

23. As Casas legislativas têm competência privativa para a elaboração de seu regimento interno (art. 51, III; art. 52, XII, CRFB), encontrando limite apenas na própria Constituição. É a “autonomia da função legislativa” que – diante de um “contexto/cenário parlamentar [que] espelha as assimetrias presentes na realidade” – irá “assegurar, processualmente, a paridade entre os parlamentares independentemente de estarem na maioria, minoria, de serem governistas, independentes ou de oposição”<sup>1</sup>.

24. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa defende que normas legislativas constituem “princípios e regras de direito público cuja observância por parte das Casas Legislativas é obrigatória e indisponível”, razão pela qual o seu

---

<sup>1</sup> SOARES, Fabiana Menezes de. Polifonia e tecnologia no processo legislativo. *JOTA*, 26 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/4fksKP3>. Acesso em: 22 set. 2025.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

descumprimento “pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado”<sup>2</sup>.

25. As normas regimentais regulamentadoras do devido processo legislativo constitucional são, portanto, as regras do jogo. Constituem anteparos de parlamentares e cidadãos à regularidade da atividade legislativa.

26. No presente caso, as infrações regimentais ocorridas constituem, como se discorre abaixo, violações diretas às normas constitucionais (devido processo legislativo, limites ao emendamento constitucional). Por isso, mostra-se – de acordo com a tese fixada Tema 1120 de repercussão geral – plenamente legítima a atuação jurisdicional, a fim de reconhecer a nulidade de atos praticados em franca desconformidade com a Constituição.

27. **A.1) Violação do devido processo legislativo: Alteração, durante a sessão, do regime de funcionamento de presencial para semipresencial, em contrariedade ao disposto no Ato da Mesa nº 123/2020, com redação dada pelo Ato da Mesa nº 154/2025**

28. A Presidência da Câmara dos Deputados – como exposto anteriormente – alterou, durante a sessão, o regime de funcionamento de presencial para semipresencial, em contrariedade ao disposto no artigo 2º, § 3º, do Ato da Mesa nº 123/2020, com redação dada pelo Ato da Mesa nº 154/2025.

29. Referido Ato prevê que na sessão de terça-feira a convocação se dará pelo regime de funcionamento presencial, “em que o registro de presença deverá ser efetuado exclusivamente de forma presencial nos postos de registro biométrico instalados nos plenários” (art. 2º, I e § 1º). É possível, segundo o Ato, que o Presidente determine regime de funcionamento diverso, porém, isso deverá constar “no ato de convocação da sessão, que deverá ser publicado com antecedência mínima de vinte e quatro horas” (art. 2º, § 3º).

30. Assim, não é difícil vislumbrar que a norma impede a alteração do regime de funcionamento da sessão *durante a sessão*. Deputados, pois, precisam de previsibilidade e segurança a respeito de como será feito o registro de presença e como se dará a votação.

31. Chancelar que o Presidente da Câmara, em inobservância às normas regimentais, altere, por decisão discricionária e a qualquer tempo, a maneira como se dará o registro de presença dos deputados é conferir a ele um poder exacerbado, que viola o devido processo legislativo.

32. A violação do devido processo legislativo, nesse caso, afeta o direito de participação parlamentar em condições de igualdade. Observe-se, por exemplo, que

---

<sup>2</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 191.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

na sessão do dia 16 de setembro de 2025, as Deputadas Sâmia Bomfim (PSOL/SP) e Talíria Petrone (PSOL/RJ), ao suscitarem questão de ordem a esse respeito, afirmaram não terem sido avisadas formalmente da mudança. A Deputada Talíria, líder da bancada PSOL-REDE, discorreu que a comunicação era necessária para que as bancadas avisassem os seus deputados fora de Brasília da possibilidade de eles e elas fazerem o registro de presença; o que até o momento ela não havia podido fazê-lo.

33. Ao assistir à sessão, vê-se que – de fato – a Presidência não comunicou em nenhum momento às parlamentares a alteração do regime de funcionamento, nem contestou a ausência de comunicação formal que as parlamentares alegaram ter ocorrido<sup>3</sup>. A decisão, que teria o condão de permitir, ou não, a participação de parlamentar fora de Brasília, deu-se, ao que tudo indica, sem transparência.

34. Além disso, a decisão da Presidência foi tomada logo depois da rejeição de requerimento para retirada do Projeto de pauta por 266 votos contrários e 144 favoráveis, *quórum* menor do que o necessário para aprovação de PEC na Câmara dos Deputados (308 votos).

35. Por esse motivo, a imprensa noticiou que a decisão da Presidência consistiu numa “manobra” para garantir os votos necessários à aprovação da PEC<sup>4</sup>. Se comprovada essa finalidade do ato – que distorce o fim legal da decisão sobre o regime de funcionamento das sessões –, estar-se-ia diante de “desvio de poder ou desvio de finalidade”, o que também acarretaria nulidade.

36. Diante disso, deve ser declarada a nulidade do ato do Presidente da Câmara dos Deputados de alterar, durante a sessão, o regime de funcionamento de presencial para semipresencial, por inobservância do artigo 2º, § 3º, do Ato da Mesa nº 123/2020, com redação dada pelo Ato da Mesa nº 154/2025, em violação do devido processo legislativo que exacerba o poder do Presidente da Câmara dos Deputados e afeta o direito de participação parlamentar. No caso, o possível desvio de finalidade no ato concorre à declaração de nulidade.

37. **A.2) Violação do devido processo legislativo: Apresentação oral pelo Relator de Parecer Reformulado de Plenário, pela Comissão Especial, sem a possibilidade de apresentação de emendas e sem a publicação prévia do parecer e o interstício de duas sessões para que a proposta seja incluída na**

---

<sup>3</sup> A Sessão Deliberativa Extraordinária Presencial do dia 16/09/2025 pode ser vista neste link: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/79236>.

<sup>4</sup> Folha de S. Paulo, 16/09/2025: “Motta manobra e libera voto por celular para tentar aprovar PEC da Blindagem” (<https://bit.ly/46EVWwG>); Metrôpoles, 16/09/2025: “Motta faz manobra e libera votação on-line da PEC da Blindagem” (<https://bit.ly/3lzRdUK>).



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

**Ordem do Dia, em contrariedade ao que dispõem os §§ 3º e 5º do artigo 202 do RICD**

38. Em agosto de 2025, a Presidência da Câmara dos Deputados reabriu a discussão da PEC nº 3/2021, por ponderar que a Legislatura atual não se condiciona às conclusões a que chegaram os membros da Legislatura anterior, salientando, no entanto, “que não se abre novo prazo para oferecimento de emendas em função do disposto no § 3º do referido art. 202 [do RICD]”.

39. Cumpriria, assim, “ao relator ser construtor de caminhos que levem a um texto-base capaz de orientar a deliberação da matéria, ensejando o entendimento entre as diversas forças políticas ou, ao menos, a tomada da decisão possível, considerado o panorama partidário que compõe a Casa”.

40. A designação do Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG) foi – conforme narrado –, substituída pela designação do Deputado Cláudio Cajado (PP/BA) no dia 16 de setembro de 2025. No mesmo dia, o Deputado Cláudio Cajado apresentou seu parecer oralmente em Plenário, data em que ele também foi aprovado, em dois turnos de discussão e votação.

41. Do panorama, observa-se que os deputados e as deputadas federais tiveram o conhecimento do Substitutivo da PEC nº 3/2021 apenas quando ele foi apresentado em Plenário, o que viola o devido processo legislativo, por embaraçar o direito de participação parlamentar, haja vista a essencialidade de poder apresentar emendas às propostas e de ter acesso ao texto a ser votado em Plenário com antecedência.

42. Essas prerrogativas são previstas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, em relação à PEC, permite aos parlamentares a apresentação de emendas perante a Comissão Especial, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer (art. 202, § 2º, RICD), e que prevê que “após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia” (art. 202, § 5º, RICD).

43. Assim, a decisão da Presidência da Câmara de não seguir o disposto nos §§ 3º e 5º do artigo 202 do RICD deve ser considerada nula, pois viola o devido processo legislativo, embaraçando o direito de participação parlamentar.

**44. A.3) Violação do artigo 60, §§ 2º e 5º, da Constituição da República: Restauração da votação secreta para a deliberação sobre a licença prévia – que havia sido anteriormente rejeitada pelo Plenário na votação do DTQ 16 – por meio da aprovação de emenda aglutinativa**

45. O Plenário da Câmara dos Deputados – após a aprovação da PEC nº 3/2021 em primeiro turno – apreciou o DTQ 16, do NOVO, que destacou a expressão “secreta” para a votação da licença prévia pela Casa legislativa (art. 53, § 3º). Por ter



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

tido 296 votos favoráveis e 174 contrários, o não atingimento do *quórum* de três quintos na votação do destaque resultou na supressão da expressão “secreta” do § 3º do artigo 53 do texto.

46. A votação para a deliberação sobre a licença prévia deixou de ser secreta, portanto. Porém, no dia seguinte – 17 de setembro de 2025 –, a Presidência da Câmara colocou em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário nº 1, que retomou, no § 3º do artigo 53, o voto secreto na apreciação da licença prévia.

47. A violação do § 5º do artigo 60 da Constituição da República é, no caso, chapada: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

48. Tendo o Plenário rejeitado a votação secreta para a deliberação sobre a licença prévia pela Casa legislativa, não poderia a Presidência pautar nova deliberação sobre a matéria na mesma sessão legislativa (ano legislativo, que se iniciou no dia 2 de fevereiro de 2025 e irá até o dia 22 de dezembro de 2025), independentemente da espécie de emenda utilizada.

49. Isso já é motivo suficiente para obstar a análise pelo Senado Federal do texto enviado pela Câmara dos Deputados, haja vista que o § 2º do artigo 60 exige que a Proposta seja aprovada, em dois turnos, por três quintos dos votos em cada Casa do Congresso Nacional. A Câmara não aprovou a votação secreta.

50. Assim, necessário o reconhecimento do vício formal na votação da Emenda Aglutinativa de Plenário nº 1 por violação aos §§ 2º e 5º do artigo 60 da Constituição da República.

51. **A.4) Esvaziamento do artigo 60, § 2º, da Constituição da República: Necessidade de alteração da jurisprudência para reconhecer a inconstitucionalidade da “Quebra de Interstício para Inclusão de Matéria na Ordem do Dia”**

52. No Mandado de Segurança nº 40504, o Deputado Kim Kataguiri (UNIÃO/SP) argumenta que é necessário superar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que entende que a utilização pelas Casas legislativas da “quebra de interstício” para dispensar o interstício regimental de cinco dias entre o primeiro e o segundo turno de discussão e votação de PEC (art. 202, § 6º, RICD; art. 362, RISF) deve ser superada.

53. Para o impetrante do *writ*, o entendimento esvazia o sentido e o alcance do artigo 60, § 2º, da Constituição, de forma a impedir um amplo debate, com participação da sociedade civil.

54. Entendemos que esse entendimento é acertado.

**Sede “Presidente Accioly Neto”**

Rua Brasilino Moura nº 253 – Tel.: (41) 3250-5700 – Fax: (41) 3250-5754 – CEP: 80.540-340 – Curitiba – PR  
[www.oabpr.org.br](http://www.oabpr.org.br)



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

55. A votação da PEC nº 3/2021 – como em muitas outras no cotidiano institucional – deu-se, no dia 16 de setembro de 2025, das 18h13 às 00h19, com: discussão e votação em primeiro turno; apreciação de destaques; apreciação de requerimento de quebra de interstício; discussão e votação em segundo turno; e apreciação de destaques.

56. Foge ao objetivo do § 2º do artigo 56 da Constituição – de garantir maior reflexão dos parlamentares e de maior debate com a sociedade civil – a discussão e votação nos dois turnos no mesmo dia.

57. A Constituição não estabelece um interstício entre o primeiro e o segundo turno, mas ambos os Regimentos o fazem. O interstício de cinco dias não foi estabelecido pelo Poder Judiciário, mas pelas próprias Casas legislativas ao elaborarem os seus Regimentos Internos (art. 202, § 6º, RICD; art. 362, RISF).

58. Uma alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria não seria, assim, ativista, mas sim a mera garantia do respeito às normas regimentais que dão concretude ao disposto no artigo 60, § 2º, da Constituição. Se alterado o entendimento, entende-se que ele, por segurança jurídica e excepcional interesse social, deve ser dotado de efeitos *ex nunc*.

59. **B) VÍCIOS MATERIAIS DA PEC nº 3/2021**

60. Importa, de início, ressaltar que as regras da Constituição da República sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas também se aplicam ao âmbito estadual e distrital (art. 27, § 1º, e art. 32, § 3º, CRFB).

61. Assim, da mesma forma que restrições às imunidades no plano federal se aplicam automaticamente no âmbito estadual e distrital, alterações nas prerrogativas parlamentares na Constituição da República surtirão efeitos nesses âmbitos federativos.

62. À vereança apenas é aplicável a imunidade material “no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII).

63. **B.1) Retomada da improcessabilidade – agravada pela constitucionalização do voto secreto para a deliberação sobre a licença prévia –, e retomada do voto secreto para a deliberação no caso de prisão em flagrante delito por crime inafiançável**

64. A PEC nº 3/2021, na Redação Final do texto enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, retoma a improcessabilidade, ou seja, a necessidade – prevista no texto original da Constituição de 1988 – de concessão de licença prévia para que deputados e senadores possam ser processados criminalmente.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

65. Nesse sistema – assim como no originalmente previsto pela Constituição – o Supremo Tribunal Federal, ao receber queixa-crime ou denúncia em desfavor do parlamentar, encaminharia um pedido de licença à Casa legislativa. Apenas se concedida, o Tribunal se debruçaria sobre a queixa-crime ou denúncia.

66. Em razão da natureza jurídica formal da improcessabilidade – e da imunidade parlamentar formal, no geral –, a licença prévia é entendida como uma condição de procedibilidade da ação penal. Ela obsta, enquanto existente, o início do processo penal. O seu termo, pela concessão da licença ou pelo término do mandato, faz retomar a capacidade plena da jurisdição penal.

67. Por esse motivo, a redação original da Constituição previa que “o indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspend[ia] a prescrição enquanto durar o mandato” (art. 53, § 2º).

68. Em relação à improcessabilidade, a proposta atual guarda duas ligeiras diferenças com o texto original: (i) prevê o prazo de noventa dias do recebimento da ordem do Supremo Tribunal Federal para deliberação sobre a licença e (ii) constitucionaliza o voto secreto para a deliberação sobre a licença prévia.

69. Dizemos que se constitucionaliza o voto secreto – e não propriamente que se institui o voto secreto nessa hipótese – porque, apesar de ele não ter estado disposto expressamente no texto original da Constituição, os Regimentos Internos das Casas previam ou permitiam o voto secreto nesta hipótese.

70. O Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989) previa expressamente que a votação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre o pedido de licença se daria em votação secreta (art. 251, VI). Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970) previa – e até hoje prevê – que “por determinação do Plenário” “será secreta a votação” (art. 291, III).

71. De 1988 a 2001, portanto, as votações sobre a licença prévia, ao menos na Câmara, davam-se por votação secreta. O fato, porém, não diminui a seriedade de se dispor a votação secreta em disposição constitucional, tornando-a constitucionalmente cogente.

72. Apresentada a proposta, suas semelhanças e diferenças com o texto constitucional original, faz-se necessário discorrer sobre a inconstitucionalidade, ou não, da retomada da improcessabilidade.

73. Talvez esse seja o ponto mais desafiador para se discutir a constitucionalidade da proposta: É possível considerar inconstitucional a retomada da improcessabilidade, mesmo que esse instituto tenha sido previsto no texto original da Constituição de 1988 e vigorado até 2001, com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 35? Não há um óbice nesse entendimento, em razão do



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

rechaço do sistema brasileiro ao reconhecimento de normas constitucionais originárias inconstitucionais?

74. Entendemos que é possível considerar inconstitucional a retomada da improcessabilidade, mesmo sem que se reconheça uma suposta inconstitucionalidade de norma constitucional originária.

75. Para tanto, necessária uma breve digressão:

76. A Constituição de 1988, previa aos parlamentares, no tocante à imunidade formal, a improcessabilidade, que impedia o processamento criminal sem licença prévia da Casa respectiva, e o estado de relativa incoercibilidade pessoal, que vedava a prisão, salvo flagrante de crime inafiançável.

77. O restabelecimento das prerrogativas parlamentares se dá num contexto de redemocratização, depois de duas décadas de uma Ditadura Militar que cassou mandatos, suspendeu direitos políticos e fechou Casas legislativas.

78. As prerrogativas concernentes à imunidade formal, constantes dos §§ do artigo 53, não foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, e nem poderiam sê-las, haja vista a inadmissão, no sistema brasileiro, de normas constitucionais originárias inconstitucionais.

79. Era, porém, crescente a percepção de que a improcessabilidade estava sendo desvirtuada de sua finalidade inicial – de proteger parlamentares de perseguições políticas –, e passando a atender a interesses corporativistas, mesmo em casos de suspeita de cometimento de graves delitos.

80. Reportagem de 2001, publicada pelo Jornal do Brasil Online, e republicada pelo Consultor Jurídico, demonstra a percepção da época:

**Câmara barra 153 pedidos de processos contra parlamentares**

Os deputados federais têm um escudo mais forte do que a imunidade parlamentar para protegê-los da Justiça: a benevolência de seus pares. Os arquivos da Câmara dos Deputados comprovam isso. Na história da República, nenhum integrante da Casa respondeu a processo por crime comum.

Nos últimos 10 anos, o Supremo Tribunal Federal enviou à Câmara 153 pedidos de licença para processar deputados. Nenhum foi concedido. O assunto espinhoso será discutido pelos deputados quando acabar o recesso parlamentar.

[...]

**Denúncias graves**

No momento, há 14 casos na Comissão de Constituição e Justiça e outros 15 com pareceres já aprovados – todos contrários à autorização –, e prontos para irem a plenário. Na lista, há denúncias graves. É o caso da denúncia do Ministério Público do Acre contra o deputado José Aleksandro (PSL-AC), por falsificação de documentos no desvio de recursos da Câmara Municipal de Rio Branco.

**Sede “Presidente Accioly Neto”**



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

[...]

Em apenas dois casos a Câmara esteve perto de ceder. O ex-deputado Jabes Rabelo (PTB-RO) poderia ter sido o primeiro. Em 1991, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação concedeu licença para que ele fosse processado. Antes que o parecer fosse analisado em plenário, Rabelo foi cassado por quebra de decoro parlamentar. Seu irmão, Abidiel Pinto Rabelo, foi preso em São Paulo com 554 quilos de cocaína e carteira funcional falsa, com assinatura do ex-parlamentar.

Em 1997, o ex-deputado Davi Alves da Silva também quase fez história. A CCJ considerou graves as acusações contra ele de falsificação de identidade previdenciária. Mas Davi escapou da Justiça com um destino pior: morreu assassinado durante a campanha eleitoral de 1998.

Fora isso, a Câmara tem preservado seus integrantes, mesmo nos casos de denúncias graves de crimes comuns e que nenhuma relação guardam com a atividade parlamentar. Privilégio desfrutado por deputados como Sérgio Barcellos (PFL-AP), acusado de ser mandante de um seqüestro. Se a Câmara desse a autorização, deputados como Flávio Derzi (PMDB-MS), Luiz Fernando (PPB-AM), Edison Andrino (PMDB-SC) e Arnaldo Faria de Sá (sem partido-DF) estariam respondendo a processo por peculato, estelionato, crime contra a administração pública e falsidade ideológica.

[...]⁵

81. Em realidade, a Câmara dos Deputados concedeu, no dia 15 de agosto de 1991, licença para o processamento criminal de Jabes Rabelo, em votação secreta, por 366 votos favoráveis, 35 contrários e 13 abstenções<sup>6</sup>. **De 253 pedidos enviados pelo STF para processar parlamentares, Rabelo foi o único caso de concessão de licença pelo Congresso, os demais ou foram rejeitados, ou sequer foram apreciados**<sup>7</sup>.

82. A situação, portanto, era sistemática e se replicava em outros níveis da federação. Em 2000, o Caso Márcia Barbosa de Souza foi submetido ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e, em 2021, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no Caso 12263.

83. O caso trata da impunidade vislumbrada no homicídio de Márcia Barbosa de Souza, ocorrido em junho de 1998. Apesar de o então Deputado Estadual Aécio Pereira de Lima ser apontado como o principal responsável pelo crime, a Assembleia Legislativa da Paraíba negou, por duas vezes, a licença prévia para a instauração de processo criminal em seu desfavor.

---

<sup>5</sup> REDAÇÃO CONJUR. Câmara barra 153 pedidos de processos contra parlamentares. *Consultor Jurídico*, 2 jul 2001. Disponível em: <http://bit.ly/3W0TIm5>. Acesso em: 22 set. 2025.

<sup>6</sup> Jabes Rabelo viria a ser o primeiro parlamentar a perder o mandato por quebra de decoro depois da promulgação da Constituição de 1988.

<sup>7</sup> LIMA, Kevin; SOARES, Gabriella. PEC da Blindagem: Congresso autorizou apenas um processo contra parlamentar entre 1988 e 2001. g1, 16 set. 2025. Disponível em: <http://bit.ly/46MBBGf>. Acesso em 22 set. 2025.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

84. A Corte IDH, em sentença, entendeu que “o marco jurídico constitucional da Paraíba e regulamentar no Brasil, na data dos acontecimentos, obstaculizou de forma arbitrária o acesso à justiça dos familiares de Márcia Barbosa Souza, ao não prever os critérios que deveriam ser levados em consideração na análise do pedido de licença prévia, a necessidade de motivação da decisão ou o prazo para a decisão final. Ademais, a falta de motivação das duas decisões adotadas pela Assembleia Legislativa da Paraíba indica esta que não procedeu à realização de um teste rigoroso de proporcionalidade, através do qual seria levado em consideração o impacto no direito de acesso à justiça das pessoas que poderiam ser prejudicadas por estas decisões”<sup>8</sup>.

85. Consignou-se, assim, que “a negativa de levantamento da imunidade parlamentar do então deputado Aécio Pereira de Lima por parte do órgão legislativo foi um ato arbitrário, transformando-se esta negativa no mecanismo que propiciou a impunidade do homicídio da senhora Barbosa de Souza, tornando ilusório o efetivo acesso à justiça de seus familiares no presente caso”<sup>9</sup>.

86. O cenário de profunda distorção que a improcessabilidade gerou não passou despercebido pelo Congresso Nacional. Na votação em segundo turno da PEC que originou a Emenda Constitucional nº 35/2001, Ramez Tebet (PMDB/MS), à época Presidente, afirmou: “Estamos respondendo a uma exigência da sociedade e a um imperativo da ética”<sup>10</sup>. Em segundo turno, a PEC foi aprovada por unanimidade dos presentes no Senado Federal.

87. A Emenda Constitucional nº 35/2001 aboliu a improcessabilidade. Em seu lugar, previu-se a possibilidade de a Casa legislativa a que pertence o parlamentar sustar o andamento de processo criminal de parlamentar, por crime ocorrido após a diplomação, em pedido de iniciativa de partido político nela representado e pelo voto de maioria absoluta (art. 53, § 3º, CRFB).

88. Guilherme Florentino aponta que “a inversão de procedimento realizada pela EC n. 35, de 2001, que poderia ter sido ineficaz, mostrou-se, ao final, efetiva”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C nº 435. Publicado em 7 nov. 2021, p. 39.

<sup>9</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C nº 435. Publicado em 7 nov. 2021, p. 39.

<sup>10</sup> Agência Senado. Emenda constitucional restringindo imunidade Parlamentar será promulgada nesta quinta. *Senado Notícias*, 19 dez 2001. Disponível em: <http://bit.ly/47Ubsqx>. Acesso em: 22 set. 2025.

<sup>11</sup> FLORENTINO, Guilherme. *Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022, p. 146. O autor faz, porém, uma ressalva: As Assembleias Legislativas e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ainda que tenham regra semelhante, “parecem ainda aferrados ao compromisso corporativista de sustar processos (e relaxar prisões), diferentemente do que se dá no Congresso Nacional (BRASIL, AC n. 700 AgR, 2005; BRASIL, HC n. 117.338 ED, 2016; BRASIL, HC n. 89.417, 2006; BRASIL, RCL n. 18.165 AgR, 2016; BRASIL, RE n. 715.182 AgR, 2018)” (p. 147).



## *Ordem dos Advogados do Brasil* *Seção do Paraná*

De 2001 a 2025, apenas um processo criminal foi, na esfera federal, suspenso: o do Deputado Federal Alexandre Ramagem (PL/RJ) (Ação Penal nº 2668).

89. Desse cenário, vê-se que, ainda que a improcessabilidade não pudesse ser declarada como inconstitucional – porque prevista no texto original da Constituição de 1988 –, foi ela responsável por gerar situações de flagrante violação do sentido da Constituição, o que foi corrigido por meio da promulgação da Emenda nº 35/2001, com a inversão do procedimento, por meio da sustação.

90. Retomar este instituto processual, por meio de Emenda à Constituição, é inconstitucional porque é tentativa “ultrapassada, antirrepublicana e profundamente desigual”<sup>12</sup>. A previsão de regresso da improcessabilidade é materialmente inconstitucional, por ofender as seguintes cláusulas pétreas:

91. i) Separação de poderes (art. 60, § 4º, III, CRFB): A proposta retrocede no modelo de separação de poderes alicerçado pós-EC nº 35/2001 – desequilibrando-o – ao recriar um mecanismo que tem o condão de, na prática, impedir indefinidamente a atuação do Poder Judiciário, da polícia e do Ministério Público. O prazo de noventa dias para deliberação da Casa pouco impede que se repita o cenário de ausência de deliberação, haja vista o silêncio da norma sobre a consequência no caso de descumprimento.

92. O instrumento é agravado pela constitucionalização do voto secreto para a deliberação sobre a licença prévia, que mina a possibilidade de controle eleitoral dos parlamentares e dificulta sobremaneira a possibilidade de controle jurisdicional sobre a constitucionalidade/legalidade do ato. Do mesmo problema padece a retomada do voto secreto para a deliberação no caso de prisão em flagrante delito por crime inafiançável.

93. ii) Direitos fundamentais ao devido processo legal e ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV e LIV, CRFB): A proposta permite que uma decisão discricionária da Casa legislativa mine o devido processo legal e prive as vítimas ou seus familiares do direito de acesso à justiça, na medida em que as investigações podem ser paralisadas com a negativa ou com a ausência de concessão da licença, em prejuízo irreparável ao estabelecimento da verdade dos fatos.

94. A proposta pode também levar a uma violação ampla e de difícil reversibilidade do devido processo legal e do acesso à justiça, em razão do risco de “infiltração do crime organizado nos Parlamentos”, conforme alertado pelo atual Ministro da Justiça, e Ministro aposentado do STF, Ricardo Lewandowski.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> GODOY, Miguel Gualano de; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. PEC da Blindagem e o retorno do privilégio. *JOTA*, 17 set. 2025. Disponível em: <http://bit.ly/48qv3ie>. Acesso em: 22 set. 2025.

<sup>13</sup> GONÇALVES, Eduardo; BRONZATTO, Thiago. Entrevista: 'Crime organizado pode se infiltrar nos Parlamentos', diz Lewandowski após PEC da Blindagem. *JOTA*, 19 set. 2025. Disponível em: <http://bit.ly/46Faw7o>. Acesso em: 22 set. 2025.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

95.       iii) Princípio republicano (art. 1º, *caput*, CRFB) e direito fundamental da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB): O princípio republicano, na esteira do que tem decidido o Supremo Tribunal Federal, impõe a todos, sem distinções nem privilégios, a submissão às leis. O direito à igualdade impõe que eventual tratamento desigual, para ser legítimo, seja justificado em uma situação desigual. Conforme experiência constitucional pretérita, a improcessabilidade se mostrou, pela prática constitucional, um privilégio injustificado.

96.       iv) Dever do Estado Brasileiro de respeitar os compromissos assumidos pelos tratados internacionais de direitos humanos dos quais é signatário (art. 5º, § 2º, CRFB): A possibilidade de retorno ao ordenamento jurídico que obstaculizou de forma arbitrária o acesso à justiça dos familiares de Márcia Barbosa Souza representaria uma violação explícita à decisão proferida pela Corte IDH, cabível, inclusive, de ensejar medidas da Corte no âmbito da supervisão da sentença.

97.       **B.2) Ampliação da prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal para presidentes nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional**

98.       A ampliação da prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal para presidentes nacionais de partidos políticos com representação no Congresso Nacional é materialmente inconstitucional, por ofender as seguintes cláusulas pétreas:

99.       i) Princípio republicano (art. 1º, *caput*, CRFB) e direito fundamental da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB): O princípio republicano veda que pessoas jurídicas de direito privado, como partidos políticos, possuam o poder de determinar a competência criminal na qual pessoas serão julgadas. A concessão de foro para presidentes de partidos macula o direito à igualdade, por eles não estarem necessariamente exercendo mandato eletivo e por inexistir justificativa razoável para essa prerrogativa processual.

100.      ii) Direitos fundamentais ao devido processo legal e ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV e LIV, CRFB): A eventual utilização estratégica pelos partidos políticos do foro por prerrogativa de função – na chamada gangorra processual – pode, por meio do retardamento do processo, afetar o devido processo legal e privar as vítimas ou seus familiares do direito de acesso à justiça.

101.      **B.3) Possível submissão de casos de decretação de medidas cautelares também no âmbito de processos civis à jurisdição do Supremo Tribunal Federal**

102.      A redação do § 1º do artigo 53 da Constituição, ao prever que deputados e senadores “somente serão alvos de medidas cautelares de natureza pessoal ou real dele [do Supremo Tribunal Federal] provenientes” deixa margem de dúvida sobre a



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

necessidade de submissão de casos de decretação de medidas cautelares também no âmbito de processos civis à jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

103. A adoção do texto mencionado é maculado de inconstitucionalidade, no tocante à jurisdição civil, porque:

104. i) Princípio republicano (art. 1º, caput, CRFB) e direito fundamental da igualdade (art. 5º, caput, CRFB): O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que o foro por prerrogativa de função é relativo ao âmbito criminal e, portanto, não alcança o âmbito civil, incluindo a ação de improbidade. A concessão de foro no âmbito civil, nesse sentido, seria uma violação do direito à igualdade, numa extensão inaceitável da prerrogativa.

105. ii) Direitos fundamentais ao devido processo legal, ao acesso à justiça e à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV, LIV e LXXVIII, CRFB): A necessidade de todas as medidas cautelares em processos civis de parlamentares serem decretadas pelo Supremo Tribunal Federal geraria uma confusão e um retardamento processual com potencialidade para afetar o devido processo legal, o acesso à justiça das partes (autora e ré) e a razoável duração do processo.

106. Diante do exposto, opinamos pela **inconstitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2021** – chamada pela opinião pública de “PEC da Blindagem” – **aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2025**, em razão de **vícios formais** ocorridos durante a aprovação do texto pela Câmara, nas sessões de 16 e 17 de setembro de 2025, concernentes à violação do devido processo legal (devido processo legislativo) (art. 5º, LIV, CRFB) e dos limites formais ao poder de reforma da Constituição (art. 60, §§ 2º e 5º), assim como em razão de **vícios materiais** do texto aprovado pela Câmara, concernentes à violação das cláusulas pétreas de: separação de poderes (art. 60, § 4º, III, CRFB); direitos fundamentais ao devido processo legal, ao acesso à justiça e à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV, LIV e LXXVIII, CRFB); princípio republicano (art. 1º, caput, CRFB) e direito fundamental da igualdade (art. 5º, caput, CRFB); dever do Estado Brasileiro de respeitar os compromissos assumidos pelos tratados internacionais de direitos humanos dos quais é signatário (art. 5º, § 2º, CRFB).

Curitiba, 22 de setembro de 2025.

**RODRIGO LUÍS KANAYAMA**

OAB/PR 32.996

Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais

Professor Associado do Departamento de Direito Público da UFPR

Sede “Presidente Accioly Neto”

Rua Brasilino Moura nº 253 – Tel.: (41) 3250-5700 – Fax: (41) 3250-5754 – CEP: 80.540-340 – Curitiba – PR  
www.oabpr.org.br



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Seção do Paraná*

**ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA**

OAB/PR 22.920

Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais  
Professora Associada do Departamento de Direito Público da UFPR

**ERICK KIYOSHI NAKAMURA**

OAB/PR 120.924

Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR

**Sede “Presidente Accioly Neto”**

Rua Brasilino Moura nº 253 – Tel.: (41) 3250-5700 – Fax: (41) 3250-5754 – CEP: 80.540-340 – Curitiba – PR  
[www.oabpr.org.br](http://www.oabpr.org.br)