



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

SF/25321.53567-37

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2025, do Senador Hamilton Mourão e outros, que *estabelece a improrrogabilidade das competências para julgar estabelecidas em função do cargo ou função, originárias ou por conexão, encerrando-se no momento dos términos do mandato ou do exercício do cargo ou função.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 27, de 2025. Tendo como primeiro signatário o Senador Hamilton Mourão, a proposta pretende extinguir a figura da prorrogação de competência penal em relação às autoridades com foro por prerrogativa de função. Assim, uma vez extinto o exercício do cargo ou função, o ex-detentor de prerrogativa de foro passaria a ser julgado em primeira instância, e não mais no tribunal que originalmente conhecera do feito.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da proposição, assim



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Portinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1984411902>



SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

como sobre o seu mérito, tudo nos termos dos arts. 354 e seguintes do nosso Regimento.

A PEC citada foi apresentada por 1/3 dos Senadores, o que atende ao requisito do art. 60, I, da Constituição Federal (CF). Não experimentamos situações de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, o que afasta também as limitações circunstanciais do § 1º do art. 60 da CF. Demais disso, não atenta a proposta contra qualquer das cláusulas pétreas explícitas (CF, art. 60, § 4º) nem implícitas (titularidade do poder constituinte originário, limites ao poder de emenda, direitos sociais), de modo que a matéria é constitucional.

Em relação à juridicidade, está atendida, já que a norma que se pretende criar inova o ordenamento jurídico e possui coercitividade. A tramitação, até aqui, seguiu os mandamentos do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto à técnica legislativa, temos algumas modificações redacionais a fazer. Em primeiro lugar, em se tratando de uma regra geral sobre o funcionamento do Judiciário, deve mesmo o novo dispositivo estar alocado nas Disposições Gerais, e não como art. 100-A, já que nada tem a ver com o regime de precatórios estabelecido no art. 100. O melhor seria inseri-lo como art. 93-A, logo após as regras gerais estabelecidas para todos os tribunais brasileiros (art. 93).

Também se faz necessário melhorar a redação do dispositivo, que cita quatro vezes a palavra “função”, e pode ser escrito de forma mais clara. Finalmente, na regra transitória do art. 2º da PEC, a referência constitucional está incompleta, pois há hipóteses de foro por prerrogativa de função fora do Capítulo III do Título IV, como é o caso dos prefeitos, cujo foro é estabelecido no art. 29, X, da CF, o qual integra o Título III. Todas essas questões relacionadas à técnica legislativa podem ser facilmente retificadas, o que propomos seja feito mediante o Substitutivo que ora apresentamos.

Em relação ao mérito, a Proposta não só é meritória e merece aplauso, como necessita ser aprovada com urgência. Explica-se.





SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

O STF nunca conseguiu fixar uma regra estável sobre o que fazer com a ação penal em caso de extinção do mandato do réu. Num primeiro momento, entendia-se que o foro continuava (regra conhecida tecnicamente como “prorrogação de competência”), sendo isso inclusive previsto na famosa Súmula 394 da Corte (**Posição nº 1**).

Nos anos 2000, porém, a Súmula foi cancelada. No famoso caso “Ronaldo Cunha Lima” (Ação Penal – AP nº 333/PB) a Corte estabeleceu que o processo devia ser encaminhado à primeira instância (**Posição nº 2**); mas, logo em seguida, no caso “Natan Donadon” (AP nº 396/RO), o Tribunal estabeleceu uma exceção à regra, quando houvesse renúncia com nítida intenção de fraude (prorrogação condicionada à intenção) – **Posição nº 3**.

Já na Questão de Ordem na Ação Penal nº 937/RJ, o Tribunal perfilou uma regra segundo a qual a extinção do mandato geraria a prorrogação da competência, se ocorresse após determinada fase processual, qual seja, a intimação para apresentar alegações finais (prorrogação condicionada à etapa processual) (**Posição nº 4**).

Finalmente, no recente julgamento no Agravo Regimental na Questão de Ordem no Inquérito nº 4.787, em março deste ano, o STF passou a entender que, embora não haja foro para os ex-ocupantes de cargo ou mandato, uma vez iniciado o processo, ocorre a prorrogação incondicionada, permanecendo o processo no Tribunal (**Posição nº 5**).

Como se percebe, o STF, em mais um caso de ativismo judicial explícito e insegurança jurídica inaceitável, adotou nada menos que **cinco** posições diferentes num intervalo de aproximadamente vinte anos. Uma nova posição a cada quatro anos, em média, o que corresponde à duração do mandato de um Deputado Federal. Nem levaremos em conta, aliás, a mudança da regra de acordo com a posição política do réu, o famoso “julgar o processo pela capa”.

De qualquer forma, essa insegurança jurídica precisa acabar. Por uma questão, inclusive, de fortalecimento do princípio republicano, o foro não deve ser prorrogado para ex-autoridades. Se a pessoa deixa o exercício do cargo, mandato ou função, por qualquer motivo, o processo deve ser encaminhado à primeira instância, para que responda penalmente como





SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

qualquer pessoa do povo. Sem filigranas, sem firulas, sem condicionantes, sem brechas para julgamento em razão da pessoa. Afinal, o foro é uma prerrogativa da função, não da pessoa física. Nesse sentido, a PEC vem em excelente hora, inclusive porque se tem visto o STF usar a regra da prorrogação da competência, conjuntamente com a regra da conexão, para se tornar uma espécie de “juízo universal”, que julga a tudo e a todos.

Assim, a PEC deve ser aprovada, inclusive com efeito imediato para os processos em andamento, como ocorre rotineiramente com a vigência das leis processuais.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da PEC nº 27, de 2025, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 27, DE 2025

Dispõe sobre a não prorrogação do foro por prerrogativa de função.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 93-A:





SENADO FEDERAL
Senador Carlos Portinho

“Art. 93-A. O foro por prerrogativa de função estabelecido nesta Constituição extingue-se imediatamente, qualquer que seja o motivo, com a cessação do exercício do cargo, emprego, função ou mandato pelo réu.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As ações penais que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, tenham como réu pessoa que não é mais detentora do cargo, emprego, função ou mandato que ocupava quando da prática do fato serão encaminhadas imediatamente e de ofício ao juízo de primeira instância competente.

Sala da Comissão,

Senador CARLOS PORTINHO



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Portinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1984411902>