



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 30, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº10, de 2013, do Senador Alvaro Dias, que Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.

**PRESIDENTE:** Senador Edison Lobão

**RELATOR:** Senador Randolfe Rodrigues

26 de Abril de 2017





## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, do Senador Alvaro Dias e outros, *que altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns*; e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2014, do Senador Acir Gurgacz e outros, *que acrescenta a Seção IX ao Capítulo III do Título IV da Constituição Federal para determinar que nos casos de crimes contra a administração pública, de lavagem de bens, direitos ou valores decorrente de crime contra a administração pública e de crimes hediondos, o autor não fica sujeito ao foro especial por prerrogativa de função, e que lei ordinária poderá limitar as hipóteses de sua aplicação.*

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2013, exclui a previsão constitucional de foro por prerrogativa de função nos tribunais superiores e na Justiça Federal, para julgamento de crime comum praticado por autoridade. Essa modificação opera-se nos artigos 102, I; 105, I, e 108, I, da Constituição da República.

Além disso, a PEC veda o estabelecimento dessa regra de competência pelas leis de organização judiciária dos estados, mediante alteração do art. 125, § 1º, da Carta Política.

Na justificção, os autores argumentam que o Estado Democrático de Direito e o princípio republicano privilegiam a igualdade de





todos perante a lei, não havendo lugar para privilégios injustificáveis como o foro especial para julgamento de crime comum praticado por autoridade.

Quatro emendas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania foram oferecidas, a serem oportunamente descritas e enfrentadas no mérito, na parte final do voto a seguir transcrito.

Outras seis emendas foram oferecidas na discussão em Plenário e também serão descritas e enfrentadas no mérito, na parte final do voto a seguir transcrito.

No dia 4 de abril de 2017, na sessão plenária, foi apresentado e aprovado o Requerimento nº 216, de autoria do Senador Acir Gurgacz, solicitando o apensamento, ao presente proposição, da PEC nº 18, de 2014, cujo conteúdo também discute a delimitação do foro especial por prerrogativa de função.

A referida PEC cria uma exceção ao foro especial, por meio do acréscimo à Constituição Federal do art. 126-A, excluindo do escopo do foro privilegiado os crimes contra a administração pública, de lavagem de bens, direitos ou valores decorrentes de crime contra a administração pública e de crimes hediondos.

Ademais, inclui parágrafo ao referido dispositivo prevendo que lei ordinária possa limitar o alcance do foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal.

É o Relatório.

## II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passemos, pois, a analisar a presente iniciativa.

Quanto à constitucionalidade, entendemos que nada obsta à livre tramitação da matéria sob exame. Com efeito, no que diz respeito às cláusulas que impedem deliberação sobre proposta de emenda à Constituição





inscritas nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Lei Maior, nenhuma delas se aplica ao caso sob exame. Assim, não temos unidade da Federação sob intervenção federal e não estamos sob estado de defesa ou de sítio (§ 1º); a proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais (§ 4º); por fim, a matéria que é objeto da proposição não foi rejeitada nem prejudicada na presente sessão legislativa (§ 5º).

Outrossim, não vislumbramos vício de injuridicidade ou de regimentalidade.

Quanto ao mérito, o nosso entendimento é o de que a presente proposta de emenda à Constituição deve ser acolhida por esta Comissão.

É notório que restou ultrapassada a ideia de que o foro por prerrogativa de função serviria para proteger o cargo, não o seu ocupante. O que se observa, ao contrário, é que muitas pessoas buscam o mandato eletivo justamente para fugir das instâncias ordinárias da Justiça, conduta francamente reprovável. Hoje o foro especial é visto pela população como verdadeiro privilégio odioso, utilizado apenas para proteção da classe política - que já não goza de boa reputação -, devido aos sucessivos escândalos de corrupção. Oportuno e conveniente, portanto, modificar as regras vigentes, no que tange ao foro privilegiado.

O foro por prerrogativa de função, apelidado sem nenhuma impropriedade de “foro privilegiado”, é uma das demandas mais prementes que foram vocalizadas pela sociedade brasileira desde as Jornadas de Junho de 2013 até o epicentro nervoso da crise política que o país atravessa ainda nos dias de hoje, após o descortinamento dos perniciosos arranjos criminosos de apropriação da coisa pública, que foram revelados nos últimos anos.

Essa pressão das ruas sobre este ultrapassado mecanismo é mais que justificável e oportuna: levantamento feito em 2007, pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), apontou que, da promulgação da Constituição de 1988 até maio de 2006, nenhuma autoridade havia sido condenada no Supremo Tribunal Federal (STF), nas 130 ações penais ajuizadas. Apenas cinco de um total de 333 processos resultaram em condenação no STJ, o que equivale a um índice de condenação de 1,5% do universo das autoridades que se tornaram alvo dessas ações.





No mesmo período, segundo levantamento da Revista Congresso em Foco, mais de 500 parlamentares foram investigados no Supremo Tribunal Federal (STF). A primeira condenação ocorreu apenas em 2010, mais de 124 anos após a fundação do STF. De lá para cá, apenas 16 congressistas que estavam no exercício do mandato foram condenados por crimes como corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos. Apenas em 2013, o primeiro congressista em exercício do mandato, desde 1988, foi preso por ordem da Suprema Corte, a despeito das inúmeras denúncias que atingiram a classe política desde então.

Esses dados alarmantes são motivo de forte desgaste para as Instituições brasileiras: o foro tornou-se, sob o pretexto de assegurar a independência das autoridades, sinônimo de impunidade.

A Suprema Corte assiste impotente a sua credibilidade institucional ser posta à prova, sem muito poder fazer a respeito. Isso porque mesmo o STF não pode declarar a inconstitucionalidade desse famigerado instrumento, vez que se trata de norma constitucional originária, que consta no texto da Constituição desde a sua promulgação e, nessa qualidade, é insuspeito ao controle de constitucionalidade.

Os ministros do Supremo Tribunal Federal em muitas ocasiões são submetidos ao constrangimento público de ter que decidir ações penais cujos crimes já tiveram suas penas prescritas em concreto. Julgam antevendo o seu provável desfecho, mas o fazem para que não lhes pese a acusação de leniência.

Os ministros, aliás, que, senão todos, na sua imensa maioria se pautam por discrição e grande moderação em suas declarações públicas, já não disfarçam a sua insatisfação com a manutenção deste anacronismo constitucional, para dizer o mínimo: não raro esboçam críticas em palestras, eventos acadêmicos ou artigos sobre o tema.

Essa disfuncionalidade do Sistema de Justiça Criminal tem razões mais que evidentes: o STF exerce, a um só tempo, a função de cúpula do Poder Judiciário, como sua última instância, e de Corte Constitucional, que possui como função derradeira interpretar a Constituição, dando a palavra final sobre a maior parte das controvérsias que tangenciam o extenso texto da Carta Magna.





Num país que possui uma Constituição altamente expansiva, bastante analítica, que versa sobre uma infinidade de temas, somente a nobre função de Corte Constitucional já congestionaria sobremaneira o trabalho de onze juízes, que, via de regra, devem decidir de modo colegiado, a partir da maioria de seus membros. Quando se soma a essa função sensível inúmeras outras atribuições em grau recursal de todo o Poder Judiciário, ou mesmo em nível originário (quando a competência já é, desde o princípio, do STF), o resultado não poderia ser diferente: pronunciada paralisia institucional, por mais que se reconheçam os nobres e relevantes esforços de modernização processual empreendidos pelo Poder Judiciário nos últimos anos, sob a batuta do Conselho Nacional de Justiça.

O Superior Tribunal de Justiça, foro de outro sem número de autoridades, embora possua em tese o triplo da capacidade de produção da Suprema Corte, com três vezes mais membros julgadores, não experimenta outra sorte: vê-se congestionado por ações penais cujo destino está fatalmente traçado mesmo antes de seu ajuizamento, com a provável prescrição das penalidades respectivas.

O processo criminal trata de um dos bens jurídicos mais valiosos à disposição dos homens e mulheres: sua liberdade. Por ter como consequências gravames relevantes sobre as liberdades individuais, demanda evidentemente um intenso esforço instrutório, de valoração das provas, submissão ao contraditório e oportunização da mais ampla defesa possível, para, ao fim, comprovar-se ou rechaçar-se a culpabilidade do réu. Não pode, por sua natureza singular, se prestar a açodamentos, linchamentos morais e julgamentos antecipados ao largo da legalidade, sob pena de pôr em cheque os próprios fundamentos e valores do Estado Democrático de Direito. De toda sorte, a singularidade do processo-crime não pode servir de disfarce para a impunidade: seus instrumentos legítimos não podem ser convolados em abuso de direito, para franquear a impunidade a malfeitores, em especial quando o que está em jogo é a Coisa Pública.

Oportuno que se registre que a Proposta ora em deliberação não oferece qualquer vulnerabilidade ao princípio da independência dos Poderes. Os membros de Poder, que incluem os juízes, os parlamentares e chefes do Executivo e seu ministério ou secretariado, não ficarão expostos a qualquer investida de “juízes partidários” ou daqueles que se valem do Sistema de Justiça para deformar a disputa política ao sabor de suas inclinações partidárias, como receiam muitos e apregoam os que questionam o mérito da





presente proposição. Esse risco não se experimentará por uma série de motivos, que detalho a seguir.

Primeiro, porque dificilmente se verifica, no país, o processamento de autoridades sem qualquer plausibilidade para a deflagração do processo, como se verifica em países tipicamente autoritários. É de se dizer: não se torna réu aquele que não ostente indícios mínimos de culpabilidade. A abertura de uma ação penal sem justa causa autoriza a impetração de habeas corpus com o propósito de trancar o seu andamento, como é pacífico na chamada Doutrina do Habeas Corpus.

Segundo, porque abundam no Sistema de Justiça brasileiro inúmeros mecanismos corretivos de eventuais abusos por parte de autoridades investigativas: os juízes se submetem à disciplina do Conselho Nacional de Justiça, assim como os membros do Ministério Público o fazem em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público. Ademais, há no direito processual brasileiro um ruinoso sistema recursal, que, no mínimo, permitirá a correção de eventuais decisões injustas no curso da tramitação dos processos criminais.

Em terceiro lugar, as autoridades brasileiras contam com inúmeras prerrogativas especiais que asseguram o exercício independente de suas funções face à investida de autoritarismos.

Os parlamentares contam com imunidades materiais, que os blindam dos chamados crimes de opinião, desde que seus votos e palavras se deem no exercício legítimo de suas funções legislativas. Servem-se também de imunidades processuais: não podem ser presos antes de uma decisão transitada em julgado, salvo na remota hipótese de uma prisão por flagrante de crime inafiançável. Mesmo nessa hipótese, comunica-se à Casa respectiva, para que delibere sobre a prisão, podendo relaxá-la, caso a maioria de seus membros, em votação ostensiva, a considerem abusiva.

Os parlamentares podem, por meio da maioria dos membros da Casa respectiva, inclusive, suspender processos criminais em curso que tenham seus membros como réus, até o fim da sua tramitação. Uma prerrogativa razoavelmente extravagante, considerada a experiência internacional de outras democracias.





Veja-se que, em relação aos parlamentares federais, sequer surte efeito a decisão recente do Supremo Tribunal Federal de execução provisória da pena após a condenação em segunda instância, vez que a Carta Magna exige para a sua detenção uma decisão judicial definitiva, passada em julgado.

Em relação ao Presidente da República, exige-se a autorização de uma supermaioria da Câmara dos Deputados (dois terços de seus membros) para que se deflagrem processos criminais ou de responsabilidade em seu desfavor. Uma vez recebida a denúncia pelo juízo competente (político ou jurisdicional), o Presidente é afastado da chefia do Executivo por até 180 dias. Goza ainda da chamada imunidade prisional: não há qualquer hipótese de prisão em seu prejuízo que não seja aquela passada em julgado, mesmo na hipótese de flagrante do mais atroz dos crimes. E, por derradeiro, não se submete à responsabilização por quaisquer atos estranhos ao exercício de suas funções no período de duração do seu mandato.

Os membros do Ministério Público (Procuradores da República, promotores, Procuradores de Justiça), do Poder Judiciário (ministros, desembargadores e juízes) e das Cortes de Contas (TCU e Tribunais de Contas dos estados, DF e dos municípios, onde houver), de igual sorte, contam com prerrogativas especiais que os protegem de ações arbitrárias: não podem perder o cargo antes de decisão judicial transitada em julgado, não podem ser removidos da circunscrição em que atuam de modo involuntário e possuem garantia da irredutibilidade de seus subsídios.

Prerrogativas assemelhadas são asseguradas a todos os agentes públicos: mesmo o agente público mais subalterno conta com a estabilidade do seu cargo público para proteger-se do arbítrio virtualmente cometido contra as regras do Estado Democrático de Direito.

Essas prerrogativas especiais, longe de serem extravagâncias do modelo brasileiro, são institutos razoavelmente compartilhados em maior ou menor grau por outros países que são referências de democracias fortes, como a Alemanha, a Espanha, os EUA, Reino Unido e Itália. Objetivam, antes que preservar os interesses dos indivíduos que ocupam esses postos, assegurar a independência das Instituições a que servem, para que bem exerçam suas atividades típicas.

Ainda assim, entendemos ser necessária adequação da regra de impossibilidade de prisão somente antes do trânsito em julgado em relação







ao Presidente da República e aos parlamentares federais, para adequá-la ao recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser possível a execução provisória da pena a partir da condenação em segunda instância também para estas autoridades. A condenação em segunda instância, antes de ser algo trivial, demanda a formação de razoável certeza a respeito da culpabilidade de um réu e intensa análise da matéria fático-probatória, não implicando qualquer prejuízo em relação à presunção de inocência de todos os cidadãos. Se tal possibilidade existe em relação aos comuns, há que existir ainda mais em relação aos Altos Mandatários.

Num país que se viu, em boa parte de sua história republicana, capturado pelo trauma das experiências autoritárias e que experimenta baixo grau de institucionalização, como é caso brasileiro, esses mecanismos se justificam razoavelmente. Entretanto, igual sorte não assiste ao famigerado foro por prerrogativa de função.

Não há paralelo com o caso brasileiro na experiência de outros países ocidentais quando o assunto é o número de autoridades por ele protegidas: cerca de 34 mil autoridades possuem algum privilégio de foro por conta da função que ocupam no país, seja perante o STF, STJ ou Tribunais espalhados pelo país!

Trazer essas autoridades para a jurisdição ordinária, de primeiro grau, conforme as regras processuais de competência comum, tornará esse processo de responsabilização presumivelmente mais célere, na medida em que se retirará da alçada de algumas dúzias de ministros e desembargadores processos que poderão ser potencialmente julgados por mais de 16.000 juízes, que oficiam atualmente no país. Multiplica-se exponencialmente o número de julgadores.

Sendo assim, não há razões para a manutenção de qualquer foro por prerrogativa de função: é um imperativo republicano que todos, sem exceção, sejam iguais perante a lei. Essa igualdade já não se esgota na mera aparência formal de textos normativos vazios: as Ruas deram o tom do que se exige quando o assunto é igualdade! Há que se tratar, do Presidente da República ao Prefeito, passando por ministros, parlamentares, juízes e membros do Ministério Público, todos com o igual rigor do Império da Lei.

Abolir o foro por prerrogativa de função também não se faria do Brasil um protagonista de movimentos “aventureiros” e “inconsequentes”: as democracias que são paradigmas para o Ocidente experimentam





estabilidade institucional sem a presença deste anacrônico, imoral e despropositado mecanismo.

Nos EUA, por exemplo, a lista de ex-políticos condenados e encarcerados não é discreta: naquele país, que é tido como expoente da democracia liberal, não há foro por prerrogativa de função para qualquer autoridade. Do Presidente ao servidor do mais singelo departamento público, todos se submetem ao juízo de primeira instância. Os foros especiais só existem quando o crime é político, os chamados crimes de responsabilidade, que sujeitam seu infrator ao processo de impeachment, cujo rito e natureza específica deste processo não tornam possível o seu julgamento por outro órgão que não os de índole essencialmente política (via de regra, o Senado da República).

Na França, onde a jurisdição é complexa e se subdivide em uma vertente de natureza propriamente judicial e outra de natureza de contencioso administrativo, o Conseil Constitutionnel (equivalente ao nosso STF) julga não mais que dois pares de altas autoridades em crimes comuns: o Presidente da República, o premiê e seus ministros. A Haute Cour de Justice (Alta Corte de Justiça), em relação às mesmas autoridades, se encarrega dos crimes de responsabilidade, sendo formada por senadores e deputados, em processo análogo ao nosso rito de impeachment. Todas as demais autoridades (incluídos parlamentares e juízes), na seara criminal, são julgados por órgãos judiciais de primeira instância: pelo Tribunal do Júri (Cour d'Assises), nos crimes dolosos contra a vida; ou no Tribunal de Police ou Tribunal Correctionnel, nas contravenções e demais crimes comuns respectivamente.

Na Itália (para aproximarmos-nos da nossa matriz latina), não é muito diferente das demais Nações europeias: somente o Presidente da República se submete ao julgamento originário da Corte Constitucional, na hipótese de cometimento de ato atentatório à Constituição, nos crimes de responsabilidade. Mesmo o Presidente do Conselho de Ministros e os demais Ministros se sujeitam à jurisdição ordinária, desde que haja autorização do Poder Legislativo para tanto.

Em Portugal, somente o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Premiê se submetem à Suprema Corte no caso de crimes estritamente cometidos no exercício da sua função. Todos os demais crimes por eles eventualmente cometidos são de competência da Justiça Comum, após o término do mandato. Parlamentares não possuem





foro privilegiado, à exceção do Presidente da Câmara, naquele sistema unicameral.

Na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn confere à Corte Constitucional o encargo de julgar o Presidente Federal no caso de crimes de responsabilidade, desde que devidamente autorizado pelas Câmaras do Parlamento, o *Bundestag* (equivalente à nossa Câmara) e do *Bundesrat* (equivalente ao nosso Senado Federal).

A experiência comparada é alvissareira em atestar que o fim do famigerado foro por prerrogativa não é fator de instabilidade para as instituições: ao contrário, reforça o seu vigor democrático e o império da lei, conferindo-lhe, em sentido diametralmente oposto, bastante estabilidade.

Sabemos as dificuldades que a classe política enfrenta no alvorecer das operações que tentam passar a limpo os subterrâneos do Poder. Exatamente por isso que a aprovação desta medida se torna ainda mais importante e premente: o Parlamento, na condição de caixa de ressonância do povo, deve mostrar sua capacidade de adaptar-se às reivindicações dos reais detentores do Poder, dos quais somos singelos representantes, Sua Excelência, os Cidadãos e Cidadãs deste país.

Resistir a essas mudanças não fará com que elas sejam evitadas: essa realidade se imporá! Cabe ao Parlamento, como expoente da democracia majoritária, ocupar-se dessa tarefa, já que lhe incumbe legislar. Uma não-decisão só resultaria numa decisão de outras institucionais que não a do legítimo detentor do Poder Constituinte Reformador, que é o Congresso Nacional.

O Parlamento brasileiro precisa sinalizar ao clamor das ruas que é capaz de atravessar graves crises como a que se vivencia neste momento e ainda assim demonstrar vigor e seu protagonismo no funcionamento do Estado Democrático de Direito. O que está em jogo é a credibilidade do Parlamento: não podemos permitir que a descrença nas instituições ponha em risco o legado conquistado a duras penas no pós-Anos de Chumbo. É necessário e urgente que se mostre à Cidadania que as virtudes do sistema representativo superam em muito seus vícios e que a Instituição importa mais que seus passageiros membros.





Entendo, por fim, que o único foro cuja manutenção é justificável é aquela que diz respeito aos crimes de responsabilidade: esses crimes, como destacado, possuem uma clivagem político-jurídico, que tornam seu alcance e procedimento bastante particulares quando comparado aos crimes comuns. O Senado pode ou não entender com bastante discricionariedade soberana se o Presidente da República, na qualidade de agente político, cometeu ou não um crime de responsabilidade, pois se trata de um órgão igualmente político. Não faria qualquer sentido transferir essa prerrogativa a um juiz togado, que não deve proferir juízos essencialmente políticos, mas antes ater-se a processos de natureza predominantemente técnico-processual.

Nesse sentido, opino pela integral procedência da proposição ora em deliberação.

Acolho, outrossim, as Emendas de nº 2, 3 e 4-CCJ, da lavra do Eminentíssimo Senador Álvaro Dias, ora também primeiro subscritor da louvável proposição em apreço, cujo propósito é fundamentalmente promover ajustes redacionais na proposta original, para reparar-lhe potenciais lacunas ou conflitos aparentes.

A Emenda nº 2-CCJ oportuna e meritoriamente remove a cláusula de prerrogativa de função fixada pelo art. 96, inc. III, da Constituição, quanto à competência originária dos Tribunais de Justiça estaduais para processar e julgar, nos crimes comuns, juízes estaduais e distritais, bem como promotores e procuradores de justiça.

A Emenda nº 3-CCJ revoga o § 1º, do art. 53, da Constituição Federal, que prevê o foro especial dos Deputados Federais e Senadores. Na mesma linha, aproximando o processo por crime comum contra Deputados e Senadores da regra geral a que se submete qualquer cidadão, propõe, acertadamente no juízo deste relator, a revogação, também, dos §§ 2º a 5º do mesmo art. 53, que tratam da possibilidade de a Casa parlamentar sustar o andamento de ação penal contra os legisladores ou da impossibilidade de prisão antes do trânsito em julgado.

Em similar sentido, a Emenda nº 4-CCJ adapta a redação do art. 86 da Carta Magna, para dele retirar a referência ao julgamento do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal. A emenda, da mesma forma, altera a redação do § 3º do mesmo dispositivo, para que o Presidente, assim





como qualquer pessoa do povo, possa ser preso após a condenação em segunda instância.

De outra sorte, não merece acolhida, com a devida vênia, a Emenda nº 1-CCJ, da lavra do Eminentíssimo Senador Aloysio Nunes. A referida emenda excepciona as inovações que são propostas na proposta sub examine, determinando que os processos já em tramitação permanecerão tramitando perante o foro em que estiverem. Nos termos da emenda, “as ações penais instauradas até a data de promulgação” desta proposta “não terão sua competência originária modificada nos termos do art. 1º”.

Este temperamento dos propósitos da PEC em deliberação não parece encontrar ressonância nas pretensões do povo, que anseia por ver avançar, desde já, de modo amplo, geral e irrestrito, todos os processos que pesem em desfavor de autoridades para um desfecho justo, seja ele condenatório ou absolutório. Admitir essa atenuação muito possivelmente redundaria em impunidade em relação aos processos que já tramitam junto aos foros por prerrogativa de função, dentre os quais os relativos à chamada Operação Lava-Jato.

A referida emenda positiva também o já sedimentado entendimento dos Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a eventual transferência de processos para instâncias inferiores aproveita todos os atos processuais já validamente praticados. Neste ponto, por mais meritória que se mostre a medida, entendemo-la inócua, na medida em que se trata de decorrência natural da transferência de feitos entre instâncias judiciais, não se justificando, com a devida vênia, alteração na Carta Magna com este propósito.

Durante a discussão da matéria, foi apresentada sugestão do Eminentíssimo Senador Antônio Anastasia, que acolho na íntegra, no sentido de tornar prevento o juízo competente que primeiro exercer a jurisdição criminal sob as autoridades hoje albergadas pelo chamado foro por prerrogativa, na hipótese de haver mais de um potencial julgador competente. A referida medida em absolutamente nada inova na ordem jurídica, na medida em que tal regra já está assentada no processo penal brasileiro. De toda sorte, merece acolhida o esforço cauteloso do eminente par.

Durante as sessões de discussão em Plenário foram apresentadas outras seis emendas a seguir descritas e analisadas.





A Emenda nº 7- PLEN, que tem como primeiro signatário o Senador Roberto Rocha, tem como principal inovação a inserção do inciso III no art. 98 da Constituição Federal, que impõe à União a obrigação de criar “varas especializadas para o julgamento de autoridades, no caso de crime comum.” Entendemos que o acatamento dessa sugestão iria na contramão da essência do próprio projeto, uma vez que estaria, de maneira indireta, criando uma nova espécie de foro por prerrogativa de função, exatamente o que se pretende extinguir por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013. Logo, uma vez que não se faz oportuno acolher essa nova estrutura do Poder Judiciário, a análise do art. 2º da emenda se encontra prejudicada, uma vez que tem o propósito de detalhar o funcionamento das chamadas varas especializadas.

A Emenda de nº 08-PLEN, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, prevê a tramitação dos processos criminais contra as autoridades na Justiça de Primeira Instância, no entanto, mantém o juízo quanto ao recebimento da denúncia nos tribunais superiores, o que, na prática, significa manter a decisão de processamento da ação judicial nas mãos dos tribunais colegiados e, portanto, não atende o objetivo da PEC em discussão.

Na medida em que só há dois tipos de crimes possíveis, os comuns (de teor objetivo) e os de responsabilidade (de teor político), não há prejuízos para o propósito da presente PEC em se acolher a Emenda nº 9- PLEN, patrocinada por S.Exa. o Senador Cássio Cunha Lima, desde que feito pequeno ajuste redacional no texto da emenda proposta.

A cautela do Relator tem fundamento no fato de que a inclusão de dispositivo que mantém a ideia de prerrogativa de foro por função no texto constitucional, acompanhado da expressão “infrações penais comuns” pode legitimar a instituição de foro “privilegiado” para os demais crimes que não são abarcados pela classificação doutrinária de crimes comuns.

Dessa maneira, acolho a Emenda nº 9-PLEN, na forma do Substitutivo apresentado no parecer.

O consectário comum da extinção do foro é a sua não restauração, mesmo por PEC. Isso porque tal malfadada medida seria incompatível com o princípio fundamental da igualdade, plasmado no caput do art. 5º da Lei Fundamental. Tal medida antirrepublicana só é compatível com a Constituição na medida em que resulta do próprio texto originário da





Carta Magna: caso fosse manifestação do poder reformador, que se manifesta pela via de emendas à Constituição, seria materialmente inconstitucional.

De todo modo, por excesso de zelo, tal proposta é meritória, embora seja uma decorrência automática da presente medida, razão pela qual a acolho.

A Emenda nº 10-PLEN, de autoria do Senador Airton Sandoval, “modifica o art. 251, da Constituição Federal para fixar regra de competência jurisdicional do domicílio ou da residência do agente público autor do fato”. Entendemos que o assunto em questão já se encontra disciplinado no Código de Processo Penal, dispensando a necessidade de inserção de um tema de teor infraconstitucional à Carta Magna.

Advirta-se para o fato de que essa redação não autoriza a instituição de foro por prerrogativa para crimes conexos com o exercício do mandato ou da função pública, uma vez que tais crimes serão ou comuns ou de responsabilidade. Em sendo crimes comuns, competente será a instância ordinária do Poder Judiciário. Em sendo de índole política, competente será o órgão político definido na Constituição.

As Emendas de nos 11-PLEN e 12-PLEN, de autoria do Senador Romero Jucá, não merecem ser acolhidas por versarem, respectivamente, sobre a manutenção do instituto do foro por prerrogativa de função para as “máximas autoridades da república” (Emenda nº 11-PLEN) e por manter a “competência dos tribunais para a apreciação dos pressupostos de admissibilidade da acusação” (Emenda nº 12-PLEN). A nosso ver, a manutenção, ainda que mitigada, de foro por prerrogativa de função ou instituto que crie análise prévia do cabimento da ação por órgãos jurisdicionais colegiados desrespeitará o objetivo principal do projeto, que é extinguir do ordenamento constitucional a diferenciação entre cidadãos por deterem mandato conferido pelo povo a fim de criar-lhes benefício indevido, além de retirar dos tribunais função precípua que não lhes incumbiria no desenho da organização judiciária.

No que se refere à PEC nº 18, de 2014, apensada a esta proposta, em que pese meritória por propor redução do foro privilegiado, entendemos que se trata de proposta demasiadamente restrita, já que mantém ainda vivo o instituto em diversas situações e, portanto, permanecem existindo categorias distintas de cidadãos com e sem o privilégio do foro especial.





Dessa forma, parece-nos que a proposta não atende aos reais anseios da população.

Foi inclusa modificação no texto, com vistas a preservar a competência do STF para processar e julgar originariamente crimes contemporâneos aos respectivos mandatos cometidos pelos Chefes dos Poderes da República, nos termos da Emenda nº 5º CCJ, de autoria do Eminentíssimo Senador Ricardo Ferraço.

Como a referida emenda fora retirada pelo autor, a adoção de seu texto se dará por emenda do relator, na forma do substitutivo abaixo transcrito.

Sendo o que me cumpre relatar, conto com a aprovação dos Eminentíssimos pares para que esta meritória proposição seja aprovada.

### **III- VOTO**

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2014. No mérito, voto pela aprovação da PEC nº 10, de 2013 e pela prejudicialidade da PEC nº 18, de 2014.

Quanto às emendas apresentadas, no mérito, rejeito a Emenda nº 1-CCJ, bem como rejeito as Emendas nºs 07, 08, 10, 11 e 12-PLN e mantenho o acolhimento às Emendas de nºs 2, 3 e 4-CCJ, e Emenda nº 9-PLN, com alterações, incorporando-as ao texto original, na forma do seguinte Substitutivo, que apresento com propósitos estritamente de ordem de técnica legislativa:

### **EMENDA Nº 13 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2013**







Altera os arts. 5º, 29, 53, 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.

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** Os arts. 5º, 29, 53, 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 5º.** .....

.....

*LXXIX – é vedada a instituição de foro por prerrogativa de função.*

.....” (NR)

“**Art. 29.** .....

X - (REVOGADO)

.....” (NR)

“**Art. 53.** .....

§1º (REVOGADO)

§2º *Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não estarão sujeitos à prisão, enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, salvo em flagrante de crime inafiançável*

§3º (REVOGADO)

§4º (REVOGADO)

§5º (REVOGADO)

.....” (NR)





**“Art. 86.** Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o juiz competente, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo juiz competente;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

.....

§ 3º Enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

..... ” (NR)

**“Art. 96.** Compete privativamente:

.....

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.” (NR)

**“Art. 102.** .....

I - .....

.....

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

c) nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

d) o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

..... ” (NR)





“**Art. 105.** .....

*I - .....*

*a) nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;*

.....

*c) os habeas corpus quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;*

.....” (NR)

“**Art. 108.** .....

*I - .....*

*a) nos crimes de responsabilidade os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;*

.....” (NR)

“**Art. 125.** .....

*§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.*

.....” (NR)

“**Art. 251** A propositura de ação penal por crime comum contra agentes públicos prevenirá a jurisdição do juízo competente para todas as ações posteriormente intentadas que possuam idêntica causa de pedir e objeto.” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda passa a vigorar na data da sua publicação.

Sala da Comissão,





, Presidente

SENADOR RANDOLFE RODRIGUES, Relator



SF/17929.41427-74



**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 26/04/2017 às 10h - 13ª, Ordinária**  
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Maioria (PMDB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JADER BARBALHO	<a href="#">PRESENTE</a>	1. ROBERTO REQUIÃO	<a href="#">PRESENTE</a>
EDISON LOBÃO	<a href="#">PRESENTE</a>	2. ROMERO JUCÁ	<a href="#">PRESENTE</a>
EDUARDO BRAGA	<a href="#">PRESENTE</a>	3. RENAN CALHEIROS	<a href="#">PRESENTE</a>
SIMONE TEBET		4. GARIBALDI ALVES FILHO	<a href="#">PRESENTE</a>
VALDIR RAUPP	<a href="#">PRESENTE</a>	5. WALDEMIR MOKA	
MARTA SUPPLY	<a href="#">PRESENTE</a>	6. ROSE DE FREITAS	
JOSÉ MARANHÃO	<a href="#">PRESENTE</a>	7. HÉLIO JOSÉ	<a href="#">PRESENTE</a>

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JORGE VIANA	<a href="#">PRESENTE</a>	1. HUMBERTO COSTA	<a href="#">PRESENTE</a>
JOSÉ PIMENTEL	<a href="#">PRESENTE</a>	2. LINDBERGH FARIAS	<a href="#">PRESENTE</a>
FÁTIMA BEZERRA	<a href="#">PRESENTE</a>	3. REGINA SOUSA	<a href="#">PRESENTE</a>
GLEISI HOFFMANN	<a href="#">PRESENTE</a>	4. PAULO ROCHA	<a href="#">PRESENTE</a>
PAULO PAIM		5. ÂNGELA PORTELA	<a href="#">PRESENTE</a>
ACIR GURGACZ		6. VAGO	

<b>Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
AÉCIO NEVES	<a href="#">PRESENTE</a>	1. RICARDO FERRAÇO	<a href="#">PRESENTE</a>
ANTONIO ANASTASIA	<a href="#">PRESENTE</a>	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	
FLEXA RIBEIRO	<a href="#">PRESENTE</a>	3. EDUARDO AMORIM	<a href="#">PRESENTE</a>
RONALDO CAIADO	<a href="#">PRESENTE</a>	4. DAVI ALCOLUMBRE	
MARIA DO CARMO ALVES	<a href="#">PRESENTE</a>	5. JOSÉ SERRA	

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
LASIER MARTINS	<a href="#">PRESENTE</a>	1. IVO CASSOL	<a href="#">PRESENTE</a>
BENEDITO DE LIRA	<a href="#">PRESENTE</a>	2. ANA AMÉLIA	<a href="#">PRESENTE</a>
WILDER MORAIS		3. SÉRGIO PETECÃO	

<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO CARLOS VALADARES	<a href="#">PRESENTE</a>	1. LÍDICE DA MATA	
ROBERTO ROCHA	<a href="#">PRESENTE</a>	2. JOÃO CAPIBERIBE	
RANDOLFE RODRIGUES	<a href="#">PRESENTE</a>	3. VANESSA GRAZZIOTIN	<a href="#">PRESENTE</a>

<b>Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ARMANDO MONTEIRO	<a href="#">PRESENTE</a>	1. CIDINHO SANTOS	
EDUARDO LOPES	<a href="#">PRESENTE</a>	2. VICENTINHO ALVES	<a href="#">PRESENTE</a>
MAGNO MALTA	<a href="#">PRESENTE</a>	3. FERNANDO COLLOR	



---

## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

ALVARO DIAS

JOSÉ MEDEIROS

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PEC 10/2013)**

NA 13ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, DURANTE A DISCUSSÃO, O SENADOR RICARDO FERRAÇO APRESENTA SUGESTÃO QUE É ACATADA PELO RELATOR E INCORPORADA AO TEXTO DO SUBSTITUTIVO.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR RANDOLFE RODRIGUES, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PEC Nº 10, DE 2013, ÀS EMENDAS NºS 2, 3 E 4-CCJ, E À EMENDA Nº 9, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 13-CCJ (SUBSTITUTIVO); CONTRÁRIO À EMENDA Nº 1-CCJ E ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO NºS 7, 8, 10, 11 E 12; E PELA PREJUDICIALIDADE DA PEC Nº 18, DE 2014.

APROVADO O REQUERIMENTO Nº 15, DE 2017-CCJ, DE CALENDÁRIO ESPECIAL PARA AS MATÉRIAS, DE INICIATIVA DO SENADOR EDUARDO BRAGA.

26 de Abril de 2017

Senador EDISON LOBÃO

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania