



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº 53, DE 2018

Dispõe sobre a convocação de plebiscito para consulta pública quanto à extinção integral do foro privilegiado.

AUTORIA: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senadora Ana Amélia (PP/RS), Senadora Ângela Portela (PDT/RR), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senador Armando Monteiro (PTB/PE), Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Senador Cristovam Buarque (PPS/DF), Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Eduardo Lopes (PRB/RJ), Senador Hélio José (PROS/DF), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador João Capiberibe (PSB/AP), Senador Lasier Martins (PSD/RS), Senador Lindbergh Farias (PT/RJ), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Reguffe (S/Partido/DF), Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO), Senador Wilder Morais (DEM/GO)

DOCUMENTOS:

- Legislação citada
- Texto do projeto de decreto legislativo

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



Página da matéria

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- inciso XV do artigo 49

- Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998 - Lei da Soberania Popular - 9709/98

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9709>

- parágrafo 1º do artigo 2º



A Comissão de
constitucional, justiça
e cidadania
Em 31/05/2018
LDR

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 53 , DE 2018

Barcode
SF/1849.1.72082-89

Dispõe sobre a convocação de plebiscito para consulta pública quanto à extinção integral do foro privilegiado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica convocado plebiscito, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal e do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a ser realizado em data fixada pela Justiça Eleitoral, preferencialmente em data constante do calendário eleitoral de 2018, com a finalidade de consultar o eleitorado sobre a extinção integral e sem qualquer forma de excepcionalização do foro privilegiado para todos os agentes públicos.

Art. 2º O plebiscito deverá ser realizado em até 90 dias da data de promulgação deste Decreto Legislativo.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Plenário do Senado aprovou, em 31/05/2017, a proposta de emenda constitucional (PEC) que extingue o foro especial por prerrogativa de função para autoridades federais, mais conhecido como foro privilegiado. A PEC nº 10/2013 seguiu para análise da Câmara dos Deputados, onde lamentavelmente ficou paralisada por falta de vontade política de seu Presidente, Rodrigo Maia, e dos líderes partidários.

Recebido em 09/05/2018
Hora: 11:12:00

Cynthia de Jesus Miranda
Matrícula: 292257 SLSF/SGM





A proposta acaba com o foro privilegiado em caso de crimes comuns para deputados, senadores, ministros de estado, governadores, ministros de tribunais superiores, desembargadores, embaixadores, comandantes militares, integrantes de tribunais regionais federais, juízes federais, membros do Ministério Público, procurador-geral da República e membros dos conselhos de Justiça e do Ministério Público. Dessa forma, todas as autoridades e agentes públicos hoje beneficiados pelo foro responderão a processos iniciados nas primeiras instâncias da Justiça comum. As únicas exceções são os chefes dos três poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o vice-presidente da República.



SF18491.72082-89

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.

Página: 213 07/05/2018 12:23:24

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.

6b5aa0a292072c7a9fb4ffbb1c51cc01b728483e38

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 assistia impotente a sua credibilidade institucional ser posta à prova, sem muito poder fazer a respeito. Só atenuou essa deformação ao limitar o alcance do foro privilegiado a crimes cometidos durante o mandato e em razão dele, no caso de parlamentares federais, sem, no entanto, eliminá-lo, já que não pode o STF revogar garantias constitucionais, por mais imperfeitas e inadequadas que se revelem.

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.

SF/18491.72082-89

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 o processo criminal, 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 malfeiteiros, em especial quando o que está em jogo é a Coisa Pública.

Oportuno que se registre que extinção do foro 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 medida. 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.



SF/18491.72082-89

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

Página: 5/13 07/05/2018 12:23:24

6b5a0aa292072c7a9fb4ffbb1c51cc01b728483e38





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

pena após a condenação em segunda instância, vez que a Carta Magna exige para a sua detenção uma decisão judicial definitiva, passada em julgado.



SF/18491.72082-89

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.

Página: 6/13 07/05/2018 12:23:24

6b5a0aa292072c7a9fb4fb1c51cc01b728483e38





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.

SF/18491.72082-89

Num país que se viu boa parte de sua história republicana capturada pelo trauma das experiências autoritárias e que experimenta baixo grau de institucionalização, como é caso brasileiro, alguns mecanismos protetivos 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 50 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 aproximarmo-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, Suas Excelências, 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 é 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.

Por fim, registro meu lamento por ter a PEC do fim do foro sido simplesmente ignorada pelo Presidente da Câmara e dos líderes partidários até o presente momento. Ao que se vê, bastou que o STF limitasse o foro de políticos, para que a Câmara retomasse a medida.

Ocorre que esse movimento retardatário da Câmara dos Deputados se revela pouco virtuoso em suas motivações subterrâneas: não se concretiza a reboque das aspirações do povo que deveriam representar, mas sim por um evidente mau sentimento reativo ao Judiciário, já que a decisão do STF toca apenas parlamentares e estes, ao que parecem, buscam, por sua vez, dar o troco aos demais Poderes. Se fosse genuinamente uma medida alentada pelo sentimento das ruas, a Câmara já teria votado a matéria há muito tempo, em vez de ter aproveitado sucessivos pedidos de vistas de ministros para embolsar o projeto e deixá-lo convenientemente esquecido nos escaninhos da Casa.

Mas se trata da sabedoria da teoria dos freios e contrapesos nas relações entre os Poderes da República: se não podemos esperar virtudes da maioria dos homens públicos, que ao menos seus sentimentos mesquinhos sirvam para viabilizar essa medida mais que urgente, de eliminar o foro para todos, sem exceção, a bem do tratamento uniforme de todos, sem distinção,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

perante a Lei. Ainda que não seja um movimento político movido por boas intenções, o resultado certamente se revelará alvissareiro para a sociedade brasileira, que se modernizou e não tolera mais essas desigualdades aristocráticas, focadas em proteger o andar de cima do rigor da Lei.

Peço, portanto, apoio dos Eminentes Pares para, com essa consulta plebiscitária, permitir ao Povo Brasileiro que se manifeste de forma uníssona e contundente sobre a extinção desse odioso privilégio processual.

SF/18491.72082-89

Página: 11/13 07/05/2018 12:23:24

6b5a0aa292072c7a9fb4ffbb1c51cc01b728483e38

Sala das Sessões,

Senador RANDOLFE RODRIGUES
 REDE-AP

* Minha P.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2018

Dispõe sobre a convocação de plebiscito para consulta pública quanto à extinção integral do foro privilegiado.

2	Paulo Henrique	José R. S.
3	PAULO RODRIGUES	Guilherme
4	UNESSS Armon	Monteiro
5	ANTÔNIO CARLOS VILADORES	Marcos
6	Regina Souza	Milane
7	LASIER	J. J. da Cunha
8	REGNFFE	RO
9	HUMBERTO COSTA	Humberto Costa
10	Ronaldo Caiado	Luiz Carlos Carvalho
11	Hélio José	
12	Geli Hoffmeyer	Paulo
13		Reinaldo
14	JOÃO CARMOSEIRE	
15	RICARDO FERRACO	W. AD.
16	Tatiana Peres	W. AD.
17	EDMARDO BOPES	W. AD.
18	WILMAR MAMORIS	W. AD.
19	Lindbergh	W. AD.



SF/18491.72082-89

Página: 12/13 07/05/2018 12:23:24

6b5a0a292072c7a9fb4ffbb1c51cc01b728483e38





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018	
<i>Dispõe sobre a convocação de plebiscito para consulta pública quanto à extinção integral do foro privilegiado.</i>	
21	OTTO ALCINO AR
22	ANGELA PORTELA
23	CRISTOVAN.
24	Ama Amélia (PP/RS)
25	Autorônio Guedes
26	Fidicel da Mata e Souza
27	Lomarino Freire
28	Davi Alcolumbre.
29	
30	
31	
32	
33	
34	
35	
36	
37	
38	
39	



SF18491.72082-89

Página: 13/13 07/05/2018 12:23:24

6b5a0a292072c7a9fb4ffbb1c51cc01b728483e38

