

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 470, DE 2005** (Apensas: PECs nºs 78/07, 119/07, 174/07, 484/10, 142/12, 312/13, 364/13, 23/15, 206/16 e 247/16)

“Dá nova redação ao § 1º e § 3º do art. 53 da Constituição Federal e à alínea “b” do inciso I do art. 102”.

**Autor:** Deputado ANSELMO e outros

**Relator:** Deputado EFRAIM FILHO

#### **VOTO EM SEPARADO DEPUTADO DELEGADO WALDIR**

O foro especial por prerrogativa de função tem como razão de existência garantir o exercício do cargo ou do mandato, não a proteção de quem o exerce. No caso de membros do Congresso Nacional, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que incluiu no foro privilegiado, deputados e senadores.

A previsão foi mantida na Constituição Federal de 1988, que ampliou em muito os casos de foro especial por prerrogativa de função de tal forma que se destaca no Direito Comparado, por sua natureza pródiga em estabelecer distinções incompatíveis com o princípio da igualdade, essencial à República e ao regime democrático.

Ao longo desses quase cinquenta anos, o instituto tornou-se em um instrumento viabilizador da impunidade, principalmente para os casos de corrupção, pela morosidade dos tribunais em atender a uma demanda para o qual não estão preparados. Chegou-se a um ponto em que a sociedade e o próprio Congresso Nacional passaram a refletir sobre a validade do foro especial por prerrogativa de função e a conclusão da maioria pende pela sua revogação de forma integral.

De fato, causou forte repercussão a informação de que existem atualmente mais de 22 mil pessoas no Brasil que detém foro especial por prerrogativa de função, situação excepcional. A própria lista das autoridades é eloquente.

Têm foro especial por prerrogativa de função nas infrações penais comuns, como corrupção ativa e passiva, peculato, lavagem de dinheiro, etc, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Senadores, os Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal

Federal, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos, 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, os juizes estaduais, os juizes federais, incluídos os juizes da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, os membros do Ministério Público estadual e os do Ministério Público da União.

A análise da lista permite concluir que aí estão as principais autoridades brasileiras. E todas elas com foro privilegiado, nome que o mau uso da prerrogativa terminou por consagrar.

Chegou-se ao ponto de aprovar a Lei nº 10.628 de 2002, que estendia a competência especial dos tribunais para o inquérito ou a ação judicial iniciados após a cessação da função pública, quando relativa a atos administrativos do agente, além de prever a mesma situação para a ação de improbidade administrativa. A ADI nº 2797-2/DF (15/9/05), no entanto, declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 84 do Código Penal, inseridos pela Lei nº 10.628/02.

Isso demonstra que o foro especial por prerrogativa de função desvirtou-se ao longo do tempo, tornando-se, em vez de uma garantia, verdadeira forma de livrar-se das consequências de atos ilícitos.

A análise da PEC nº 470, de 2005 e seus apensos nos leva a concluir que nenhuma das proposições é completa por si mesma e que são tímidas no tratamento do problema, principalmente por não estenderem seus efeitos às demais autoridades, já que não se pode fazer uma reforma pontual sem enfrentar o problema como um todo.

A questão do foro por prerrogativa de função exige não somente uma modificação pontual, mas verdadeira reforma do sistema. Não podem existir espaços vazios na luta pela ética, moralidade e legalidade.

Antes, contudo, é preciso abordar o conteúdo da PEC nº 470 de 2005 e de seus apensos, a fim de verificar sua compatibilidade com o que prescreve o art. 32, IV, b do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A PEC nº 470 de 2005, dá nova redação ao § 1º e § 3º do art. 53 da Constituição Federal e à alínea "b" do inciso I do art.102.

O caput do art. 53 da Constituição Federal prescreve que os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

O § 1º do art.53 da Constituição Federal diz que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Com a aprovação da proposição.

A nova redação mudaria a previsão de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal desde a expedição do diploma, já que a nova redação do § 1º do art.53 passaria a ser:

*“Não se aplica às pessoas mencionadas nesta Seção o foro privilegiado. “*

A seguir, a PEC nº 470 de 2005, altera a redação do § 3º do art.53, substituindo Supremo Federal por juiz, mantendo a norma que prevê a ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 3º Recebida a denúncia contra Senador ou Deputado, por crime ocorrido após diplomação, o Juiz dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

Por fim, a proposição modifica o art. 102, que trata da competência do Supremo Tribunal Federal de processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, excluindo do rol os *membros do Congresso Nacional*.

A PEC nº 78, de 2007, do Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO e outros, altera o § 1º do art. 53 da Constituição Federal, na forma abaixo transcrita:

§ 1º. Os Deputados e Senadores, desde a posse, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal nos casos relacionados com o exercício do mandato”.

Esclarece a Justificação que : “A presente proposta de emenda à Constituição pretende alterar o princípio da prerrogativa de foro do congressista. Na forma ora proposta, a competência do Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento dos Deputados e Senadores nas infrações penais comuns ocorreria após a posse e limitar-se-ia aos casos relacionados com o exercício do mandato.”

A PEC nº 119, de 2007, do Deputado MAURO NAZIF e outros, que dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal para acabar com a imunidade processual, na seguinte forma:

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos."

Na justificação esclarece que “A presente Proposta de Emenda à Constituição tem como escopo acabar com a imunidade processual dos Deputados e Senadores, resguardando, porém, a inviolabilidade, que é a imunidade por opiniões, palavras e votos.

A PEC nº 174, de 2007, do Deputado JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA e outros, que revoga os §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 53 da Constituição Federal, extinguindo a imunidade parlamentar formal.

Em sua justificação, esclarece que tem como objetivo extinguir a imunidade parlamentar quanto ao processo e julgamento dos membros do Congresso Nacional perante o Poder Judiciário – dita formal ou processual.

Nesse contexto, a imunidade parlamentar formal surge como instituto que contribui significativamente para a impunidade, servindo de instrumento a um condenável *esprit de corps* que impede a rápida e eficiente investigação de crimes e a punição de

parlamentares neles envolvidos.

A PEC nº 484, de 2010, do Deputado EDUARDO SCIARRA e outros, que dá nova redação ao § 3º do art. 53 da Constituição Federal, revogando os seus §§ 4º e 5º.

Eis a nova redação proposta:

"Art. 53.....

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime comum, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva.

Em resumo, a PEC nº 484 de 2010, mantém a inviolabilidade civil e penal por palavras, opiniões e votos, a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento de Deputados Federais e Senadores, porém extingue a possibilidade da respectiva casa de sustar o andamento da ação.

Na justificção, esclarece que: Se o deputado ou senador for denunciado por delito, mormente de natureza grave punido com reclusão, não é crível que venha a ter a ação penal sustada pelo Parlamento.

A PEC nº 142, de 2012, do Deputado RUBENS BUENO e outros, que extingue o foro especial por prerrogativa de função, ressalvadas as hipóteses de crime de responsabilidade.

Para esse fim propõe alteração nos arts. 25, 52, 86, 96, 102, 105 e 108 e a revogação e a revogação do inciso X do art. 29, o § 1º do art. 53 e a alínea b do inciso I do art. 102 da Constituição Federal,

Ressalta na Justificção: Importante destacar ainda que a nossa proposta mantém a prerrogativa de julgamento dos crimes de responsabilidade pelos Tribunais. Isso porque, ao contrário do que ocorre com os crimes comuns, os crimes de responsabilidade só podem ser praticados por agentes políticos. Neste sentido, parece ser razoável a fixação da competência no âmbito dos Tribunais, pois o cidadão comum não pode praticar crimes de responsabilidade.

A PEC nº 312, de 2013, do Deputado MARCOS ROGÉRIO e outros, que altera os arts. 53, 86, 96, 102, 105 e 108, e revoga dispositivos da Constituição Federal, para extinguir o foro por prerrogativa de função.

Extraímos da proposição, interessante variação na abordagem do tema da prerrogativa de função:

“Art. 53. ....

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, somente poderão ser processados e julgados após recebimento de denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal, sendo os autos remetidos à Justiça Federal ou Comum, a quem caberá processar e julgar a causa.

Da forma proposta, haveria um recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal e somente a uma vez ocorrido o recebimento, haveria o encaminhamento à Justiça Federal ou Comum, a quem caberá julgar a causa.

A essência da PEC nº 312 de 2013 é dado na própria justificação:

Desse modo, passam a ser competentes para a admissibilidade da denúncia ou queixa-crime:

I- Supremo Tribunal Federal:

- quando se tratar de infração penal comum, o Presidente e o Vice-Presidente da República, seus Ministros, o Procurador-Geral da República e os membros do Congresso Nacional;
- Ministros de Estado, 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, quando se tratar de infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade.

II- Tribunais de Justiça:

- quando se tratar de infração penal comum, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e, nos crimes comuns e 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 membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios e os membros do Ministério Público, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

III- Tribunais Regionais Federais:

- quando se tratar de infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade contra os membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os juízes federais da área de sua jurisdição, os juízes da Justiça Militar e do Trabalho, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral. (NR)”

A PEC nº 364, de 2013, do Deputado LEONARDO PICCIANI e outros, que altera os arts. 29, X; 86, caput, § 1º, inciso I; 96, III; 102, I, alíneas c,d,i; 105, I, alíneas a, c; 108, I, alínea a e 125, § 1º e revoga a alínea b do inciso I do art. 102, o § 3º do art. 86 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nas hipóteses de crimes comuns.

Na justificação aduz que a fixação de competência por prerrogativa de função só pode se ver justificada quando suas raízes estejam lançadas no princípio democrático da isonomia, acima destacado. Não se cuida, portanto, de fixar um juízo natural tendo por perspectiva o interesse do eventual réu. Bem diversamente, o foco está no interesse coletivo, espelhado na eficiência da prestação jurisdicional e no aspecto pedagógico-preventivo que deve decorrer do excepcional tratamento diferenciado. A premissa, nestes casos, é a efetividade da resposta que precisa ser dada ao correspondente dano institucional causado ao bem público (erário, moralidade, ética administrativa etc.), ao mesmo tempo em que se busca proteger as instituições públicas.

Finalmente, a PEC nº 23, de 2015, do Deputado LAERTE BESSA e outros, que altera os arts. 29, 53, 86, 96, 102, 105, 107, 108, 125, e revoga dispositivos da Constituição Federal, para extinguir o foro por prerrogativa de função.

Em sua justificativa, argumenta que a prerrogativa de foro é outorgada,

constitucionalmente, *ratione muneris*, a significar, portanto, que é deferida em razão de cargo ou de mandato ainda titularizado por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado, mas tal prerrogativa já se descaracterizou em sua essência mesma, estando hoje degradada à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal, razão de nossa iniciativa com a apresentação da presente Emenda Constitucional, inspirados nas conclusões expostas pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, realizado em Brasília, cujo tema que dava nome ao evento era “Juízes contra a corrupção”.

Analisada a PEC nº 470, de 2005 e as apensas acima, voltamo-nos à PEC nº 247, de 2016, do deputado Celso Maldaner, que também foi apensa à PEC nº 470, em despacho exarado em 23/06/2016, que não foi objeto de consideração no voto do relator, deputado Efraim Filho.

Eis a ementa:

Extingue o foro especial por prerrogativa de função, nas infrações penais comuns, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Senadores, os Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos, 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, os juízes estaduais, os juízes federais, incluídos os juízes da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, os membros do Ministério Público estadual e os do Ministério Público da União.

Destaca-se em sua justificação:

“Esta proposta de emenda à Constituição tem como objetivo a extinção do foro privilegiado nas três esferas da Federação brasileira. Em homenagem ao princípio da igualdade, serão julgados pelos juízes de primeira instância, nas infrações penais comuns, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Senadores, os Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos, 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, os juízes estaduais, os juízes federais, incluídos os juízes da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, os membros do Ministério Público estadual e os do Ministério Público da União.”

Em nosso entender, a única solução satisfatória para resolver de vez o problema da impunidade, de combater a corrupção, de fazer prevalecer o princípio constitucional da igualdade e desafogar os tribunais superiores do excessivo número de processos decorrentes do foro especial por prerrogativa de função, é a recepção por esta casa do texto da PEC nº 247, de 2016, que soluciona a questão de forma ampla e se aprovada criará uma nova era na política brasileira: a era em que as autoridades deverão pautar

suas condutas de acordo com a lei e a ética, pois não terão nenhum benefício ou privilégio que os auxilie a eximir-se da responsabilidade.

De acordo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, b), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar - se exclusivamente acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição em referência.

O objeto da proposição é matéria de discussão tanto na sociedade quanto no Congresso Nacional, havendo múltiplas propostas de redução ou extinção do foro por prerrogativa de função, principalmente devido aos inúmeros casos de corrupção e impunidade envolvendo membros do Congresso Nacional.

Obedeceu - se aos requisitos constitucionais formais, de modo a se constatar que a proposição em tela não contraria preceitos ou princípios da Constituição em vigor, nada havendo, pois, a objetar, no tocante à sua constitucionalidade material.

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 470, de 2005, principal, e das Propostas de Emenda à Constituição nºs 78 de 2007, 119 de 2007, 174 de 2007, 484 de 2010, 142 de 2012, 312 de 2013, 364 de 2013, 23 de 2015, 206 de 2016 e 247 de 2016, apensadas, com forte conclamo para que se adote a última em apenso, a PEC 247 de 2016, única proposição que atende aos anseios desta casa e da sociedade brasileira.

Sala da Comissão, em de junho de 2016.

Deputado DELEGADO WALDIR