

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 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”.

Autor: Deputado ANSELMO e outros

Relator: Deputado EFRAIM FILHO

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ELISEU PADILHA

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado Anselmo e outros, que pretende dar nova redação ao parágrafo 1º, e ao parágrafo 3º do artigo 53, e à alínea “b” do inciso I do art. 102, da Constituição Federal, de modo a extinguir o chamado foro privilegiado para Deputado e Senador.

Como justificativa, o autor argumenta que, “em momento que o Parlamento, no Brasil, aparece como alvo de tantas denúncias, constitui forma inequívoca de resgate de sua credibilidade abrir mão do famigerado foro privilegiado”.

Foram apensadas às seguintes Propostas de Emenda à Constituição:

1. PEC 78/2007 (Deputado Paulo Rubem Santiago), pretende alterar o § 1º do art. 53 da Constituição Federal, estabelecendo que os Deputados e Senadores serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal a partir da posse e nos casos relacionados com o exercício do mandato.

2. PEC 119/2007 (Deputado Mauro Nazif e outros), pretende conferir nova redação ao art. 53 da Constituição Federal para acabar com a imunidade processual civil e penal dos Deputados e Senadores.

3. PEC 174/2007 (Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira e outros), que prevê a revogação dos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 53 da Constituição Federal, extinguindo a imunidade parlamentar formal.

4. PEC 484/2010 (Deputado Eduardo Sciarra e outros), que busca conferir nova redação ao § 3º do art. 53 da Constituição Federal, revogando os seus §§ 4º e 5º, revogando a possibilidade de sustação de ação penal no caso de crime comum quando o acusado for Deputado ou Senador.

5. PEC 142/2012 (Deputado Rubens Bueno e outros), que extingue o foro especial por prerrogativa de função, ressalvadas as hipóteses de crime de responsabilidade.

Submetido à apreciação desta Comissão, o relator, ilustre deputado Efraim Filho, apresentou parecer pela admissibilidade da referida PEC. O deputado Jutahy Junior, apresentou voto em separado pela inadmissibilidade da PEC.

É o relatório.

VOTO

O Poder Legislativo é o poder-símbolo da nação no Sistema Democrático Republicano. A amplitude e diversidade da representação dos diversos segmentos faz do Parlamento uma verdadeira síntese da sociedade. É no Legislativo que a sociedade se encontra melhor retratada. Por tal razão, a história do Poder Legislativo encontra-se no centro da história de um Estado.

Maurício Gentil Monteiro afirma que: “Como o parlamento, no arcabouço da doutrina liberal - iluminista, é o órgão representativo da vontade geral da nação, responsável pela definição das normas jurídicas impessoais e gerais a regular a vida social, bem como principal fórum de discussão política dos destinos do Estado, além de fiscalizador dos atos do poder executivo, necessita possuir a independência apta para não se tornar um mero instrumento da vontade do governante.” (Monteiro, Maurício Gentil. “A limitação da imunidade parlamentar”. Apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 35/2001. Disponível em: <http://www.jus.com.br>.)

O Poder Legislativo foi forjado num contexto histórico em que a nobreza e o povo buscavam limitar a autoridade absoluta do rei, e foi através dos ideais de Montesquieu, que se formou as bases do Parlamento. Para Montesquieu, importante era que o poder político estivesse devidamente dividido e separado, a fim de evitar a concentração de poderes nas mãos de um só, porque todo aquele que detém parcela mínima de poder tende a dele abusar.

Assim, tornou-se necessário dotar a função parlamentar de prerrogativas visando conter às injustas investidas comuns nas disputas de Poder, garantindo, dessa forma, segurança e tranquilidade para atuar de forma livre e eficiente e apta a servir como efetivo órgão de representação popular e política da nação.

Surge, então, as chamadas imunidades parlamentares. Estas tiveram início no Parlamento Inglês, por meio de dois fundamentos que são a liberdade de opinião – *freedom of speech* (liberdade de palavra) – pelo qual seria inválido qualquer processo judicial contra o parlamentar em razão de suas declarações no efetivo exercício de suas funções públicas; e a imunidade de prisão arbitrária – *freedom from arrest* (imunidade à

prisão arbitrária). Garantiu-se, aos parlamentares a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares (*freedom of speech*). Quando, ulteriormente, se tornou o parlamentar imune à realização do processo – que em se desdobrando de maneira injusta ou inoportuna, mesmo que por via oblíqua, poderia prejudicar o Parlamento –, traçada foi a linha mestra da segunda faceta: a imunidade processual ou formal. Resguardou-se o legislador no pertinente à prisão, vinculando-se, porém, a imunidade ao processo civil (*freedom from arrest*)”.

O “foro especial por prerrogativa de função”, é considerado uma imunidade formal, o que significa dizer que, trata-se daquela parcela jurisdicional (competência) que se destina ao processamento e julgamento de determinadas pessoas. A distinção que se faz diz respeito à função que o cidadão exerce. Por força de suas atribuições deverá ser julgado por determinada corte ou juiz, especificamente previsto na lei de organização judiciária, processual ou constitucional.

Conforme preceitua o constitucionalista José Afonso da Silva, “o privilégio de foro é outra prerrogativa parlamentar, sempre em proteção do mandato. As prerrogativas são estabelecidas menos em favor do congressista que dá instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais”. (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 418)

Em outras palavras, as prerrogativas parlamentares são fundamentais para resguardar a formulação tripartida de Montesquieu. A Constituição Federal de 1988 manteve a cláusula “independentes e harmônicos entre si”, própria da divisão de Poderes no Presidencialismo.

Assim, não se trata de um “privilégio”, mas, sim, de uma importante prerrogativa atribuída aos parlamentares em função da relevância do cargo que ocupam. Tanto é assim que, de forma geral, a prerrogativa do foro especial se estende pelo período de exercício da função. E, findo o exercício da função, desaparece a prerrogativa do foro especial.

Vale ressaltar que, o foro especial por prerrogativa de função, com variações quanto a sua abrangência, sempre teve previsão constitucional, desde a primeira Constituição da República, de 1891, até a vigente Constituição Federal de 1988, muito embora a previsão de foro especial para deputados e senadores seja relativamente recente – teve início com a Emenda Constitucional nº1, de 1969, que modificou a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967.

O foro especial também foi adotado pelos ordenamentos jurídicos de Portugal, Espanha, Itália, França, Alemanha, Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela, entre outras nações, observando as particularidades requeridas por fatores sociais, culturais e jurídicos que apresentam cada país.

Nota-se que não há consenso nas discussões envolvendo o foro privilegiado. Aqueles que defendem essa prerrogativa alegam que ela se legitima e se explica em face da necessidade de serem criadas garantias especiais de firmeza e de imparcialidade nos processos aos quais pessoas públicas são expostas, diante da relevância dos cargos que

ocupam. Em outras palavras, acredita-se que o foro privilegiado é uma forma de garantir que forças políticas locais/regionais não interferirão no processo e julgamento da pessoa pública que, de forma justa ou injusta, é acusado de prática de ilícito penal.

Por outro lado, há aqueles que defendem a extinção do foro privilegiado por considera-lo uma das principais causas de impunidade de deputados e senadores condenados no Brasil.

A meu ver, esta última alegação não procede. Na prática, é a extinção do foro privilegiado que contribui para a impunidade e, não o contrário. Digo isso, porque uma vez processado e julgado em 1ª instância, o deputado/senador condenado criminalmente, poderá utilizar dos inúmeros meios processuais e recorrer da decisão proferida para a 2ª instância e, em seguida, obedecida à Lei, para os Tribunais Superiores. Neste caso, certamente o tempo de tramitação será mais longo contribuindo para a dita combatida impunidade.

Penso que a manutenção do foro por prerrogativa de função é uma forma de resguardar às garantias conquistadas às duras penas pelo Parlamento brasileiro, além de contribuir para fortalecer a independência e a harmonia entre dos poderes.

Diante do exposto o voto é pela INADMISSIBILIDADE da PEC 470/05 e das proposições apensadas.

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2013.

Deputado ELISEU PADILHA (PMDB/RS)