

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº     , DE 2016**

**(Do Sr. CELSO MALDANER e outros)**

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.

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

Artigo 1º. Os arts. 86, *caput* e § 1º, I; 96, III; 102, I, c; 105, I, a; 108, I, a; e 125 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte

redação:

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

*§ 1º .....*

*I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Poder Judiciário;*

*....." (NR)*

*"Art. 96 .....*

*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 - .....*

*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;*

*....." (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;*

*....." (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 .....

*§ 8º. É vedada a criação de foro especial por prerrogativa de função pelos Estados, inclusive quanto a autoridades municipais, na hipótese de infrações penais comuns.” (NR)*

Artigo 2º. Revogam-se o inciso X do art. 29, o § 1º do art. 53 e a alínea *b* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal, ficando extinto o foro especial por prerrogativa de função ali previsto para os Prefeitos, os Deputados Federais e Senadores, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

Artigo. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **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

O foro especial por prerrogativa de função, dito foro privilegiado, é um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas. Sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros.

As origens do foro privilegiado remontam à própria fundação do País, com a primeira Constituição brasileira, promulgada em 1824. Essa Carta, em seu art. 47, dispunha ser atribuição exclusiva do Senado imperial “conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura”, bem como “conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado”. O artigo 99 estabelecia ainda um privilégio absoluto para o Imperador, cuja pessoa era “inviolável e sagrada”, não estando sujeito a responsabilidade alguma. Ao Supremo Tribunal de Justiça, mais alta corte de justiça imperial, cabia “conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomatico, e os Presidentes das Provincias”. A primeira Constituição republicana, de 1891, a seu turno, estabeleceu no art. 53 que “o Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado”. A partir daí, o foro especial por prerrogativa de função conheceu um progressivo e constante alargamento nas Constituições subsequentes no século XX, até chegar ao sistema atualmente em vigor, extremamente pródigo na atribuição desses foros especiais. Com efeito, a Constituição Cidadã foi extremamente generosa nesse particular, concedendo foro privilegiado a um enorme elenco de autoridades que inclui o Presidente e o Vice-Presidente da República, Deputados federais, Senadores, Ministros de Estado, Procurador-geral da República, comandantes das Forças Armadas, membros do Tribunal de Contas da União, membros dos Tribunais Superiores, chefes de missão diplomática de caráter permanente, Governadores de Estado, Desembargadores dos Tribunais de Justiça, membros dos Tribunais de Contas Estaduais, membros dos Tribunais

Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e dos Tribunais Regionais do Trabalho, membros dos Conselhos e Tribunais de Contas dos municípios, e membros do Ministério Público da União que atuem nos tribunais.

A doutrina e a jurisprudência dos tribunais têm defendido que o foro especial por prerrogativa de função não constitui um privilégio e, como tal, não viola o princípio da igualdade estabelecido pelo art. 5º, *caput* da Constituição Federal. Isto porque é a própria Constituição Federal que o estabelece, por decisão do Poder Constituinte originário, fazendo, portanto, uma exceção expressa ao princípio da isonomia. Na lição de Tourinho Filho, a instituição do foro especial por prerrogativa de função “não se trata (...) de um privilégio, o que seria odioso, mas de uma garantia, de elementar cautela, para amparar, a um só tempo, o responsável e a Justiça, evitando, por exemplo, a subversão da hierarquia, e para cercar o seu processo e julgamento de especiais garantias, protegendo-os contra eventuais pressões que os supostos responsáveis pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores”.<sup>1</sup> No mesmo sentido a manifestação de Eugênio Pacelli, para quem a criação de foros privativos assegura que o julgamento se faça por órgãos colegiados do Poder Judiciário, “mais afastados, em tese, do alcance das pressões externas que frequentemente ocorrem em tais situações, e em atenção também à formação profissional de seus integrantes, quase sempre portadores de mais alargada experiência judicante, adquirida ao longo do tempo de exercício na carreira”.<sup>2</sup> Também para Marcellus Polastri Lima, o foro especial por prerrogativa de função “encontra justificativa não em face do privilégio de certa pessoa, mas em vista da dignidade da função ou cargo exercido, e, assim, pela relevância desta função estatal devem ser julgados por órgão de instância mais elevada”.<sup>3</sup> No mesmo sentido se manifesta o Supremo Tribunal Federal, para quem o foro especial é concedido pela Constituição em função do exercício de um cargo, condição sem a qual degrada-se em privilégio inaceitável: “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, sob pena de tal prerrogativa - descaracterizando-se em sua essência mesma - degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal”.<sup>4</sup> Por essa razão, “depois de cessado o exercício da função, não deve manter-se

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 363-5.

<sup>2</sup> PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 204.

<sup>3</sup> LIMA, Marcellus Polastri. *Curso de Processo Penal*. 8. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014, p. 333.

<sup>4</sup> STF, Inq 1376 AgR, Relator Min. Celso de Mello, DJ 16-03-2007, p. 21.

o foro por prerrogativa de função, porque cessada a investidura a que essa prerrogativa é inerente, deve esta cessar por não tê-la estendido mais além a própria Constituição”.<sup>5</sup>

A prática histórica, entretanto, mostra o fracasso do foro privilegiado no Brasil ao longo de todo o século XX. Mal aparelhados para a instrução de causas criminais, nossos tribunais se mostram uma instância inadequada para processar e julgar ações envolvendo a prática de irregularidades pelas autoridades públicas. A morosidade desses colegiados tem frequentemente conduzido à prescrição dos feitos, garantindo assim a impunidade dos agentes públicos, com graves consequências para a moralidade na Administração e a lisura no trato da coisa pública. Recentemente, a Nação testemunhou, estupefata, a utilização, pela Presidente da República, do foro privilegiado como instrumento para proteger um ex-Presidente da República das investigações realizadas pela Polícia Federal e das ações do Ministério Público e da Justiça Federal. Procuradores da força-tarefa da Operação Lava Jato atacaram a existência de 22 mil pessoas com o chamado foro privilegiado no País e defenderam publicamente “reformas estruturais e sistêmicas” contra a corrupção e a impunidade (*O Estado de S. Paulo*, “22 mil pessoas têm foro privilegiado no Brasil, aponta Lava Jato”, 20/05/2015). Segundo o jornal *O Globo*, um estudo da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) “mostra que um porcentual mínimo de autoridades acusadas de crimes é condenado pela Justiça brasileira. O presidente da entidade, Rodrigo Collaço, atribui esse fato à existência do foro privilegiado no Brasil que garante às autoridades o direito de serem investigadas e julgadas perante órgãos como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ou seja, o foro privilegiado é quase sinônimo de impunidade. Segundo o levantamento feito pela AMB, não há nenhum caso de condenação criminal de autoridade pelo STF desde 1988. No Superior Tribunal de Justiça foram encontradas apenas cinco condenações. Collaço conclui que o foro privilegiado contribui para que ocorra a impunidade. Ele disse que o problema somente será resolvido com o fim do foro privilegiado ou com a adoção de medidas que tornem mais rápida a tramitação dessas ações. ‘O foro privilegiado é acima de tudo o foro da impunidade. Não há julgamento. O foro é quase uma linha de defesa’, diz Collaço” (*O Globo*, “Foro privilegiado contribui para a impunidade, aponta AMB”, 05/07/2007).

---

<sup>5</sup> STF, Inq 656 QO, Relator Min. Moreira Alves, DJ 31-10-2001, p. 6.

A rejeição ao foro privilegiado encontra acolhida até mesmo no seio do Supremo Tribunal Federal, colegiado onde os problemas decorrentes desse instituto são os mais gritantes. Em entrevista à Folha de São Paulo, publicada em 26 de fevereiro de 2012, o Ministro Celso de Mello se manifestou a favor da “supressão pura e simples de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal. Mas, para efeito de debate, poderia até concordar com a subsistência de foro em favor do presidente da República, nos casos em que ele pode ser responsabilizado penalmente, e dos presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo. E a ninguém mais. Eu sinto que todas as autoridades públicas não de ser submetidas a julgamento, nas causas penais, perante os magistrados de primeiro grau. Ao contrário do STF, que é um tribunal com 11 juízes, você tem um número muito elevado de varas criminais [na primeira instância], e pelo Estado inteiro. Com essa pluralização, a agilidade de inquéritos policiais, dos procedimentos penais é muito maior. Acho importante nós considerarmos a nossa experiência histórica. Entre 25 de março de 1824, data da primeira carta política do Brasil, e 30 de outubro de 1969, quando foi imposta uma nova carta pelo triunvirato militar, pela ditadura, portanto um período de 145 anos, os deputados e os senadores não tiveram prerrogativa de foro. Mas nem por isso foram menos independentes ou perderam a sua liberdade para legislar até mesmo contra o sistema em vigor. A Constituição de 1988, pretendendo ser republicana, mostrou-se estranhamente aristocrática, porque ampliou de modo excessivo as hipóteses de competência penal originária.”

Particularmente quanto ao Supremo Tribunal Federal, cumpre-nos destacar que sua competência penal originária é historicamente a fonte de uma escandalosa impunidade. É eloquente o fato de que apenas em 27 de setembro de 2010, pela primeira vez em toda a sua história mais que centenária, aquela Corte condenou uma autoridade com foro privilegiado, na Ação Penal nº 516. O réu, um deputado federal, descontou a contribuição previdenciária do salário de seus empregados, mas não a repassou ao INSS. Além disso, praticou outras fraudes contra a já combalida Previdência Social. A pena: sete anos de reclusão em regime semiaberto (*Correio Braziliense*, “O STF condena primeiro parlamentar com foro privilegiado”, 23/06/2011). Esse quadro desastroso levou o ex-Ministro da Corte e hoje advogado Maurício Corrêa a afirmar que “se não houver alteração no modelo constitucional das competências do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que a mais alta corte de Justiça do país ficará — ou já está — praticamente inviável. Os

advogados que nela militam estão padecendo na carne do absurdo congestionamento de processos. Matérias da mais alta relevância não são apreciadas por falta de tempo. Pedidos de vista não são julgados. As partes atormentam os advogados em busca de solução de suas causas que, por sua vez, dependem dos ministros. Sofrem quando têm que pedir preferência para seus feitos. Às vezes quando não compreendidos, passam por inoportunos e inconvenientes. Essa a dura realidade”. Especialmente quanto aos Deputados Federais e Senadores, o ex-Ministro aponta que “os parlamentares eleitos só podem ser julgados pelo STF. Essa a razão por que todos os processos que envolvem parlamentares federais, quando não instaurados perante o próprio Supremo, são a ele automaticamente remetidos, e só por ele podem ser julgados. Ocorre que, diante do volume de processos e o rito moroso de procedimentos, o deputado ou senador completa o mandato, e seu caso não é julgado. Se não se reelege, perde o foro privilegiado. Nesse caso, retornam os autos à instância originária. Nesse vai-e-vem, fica o processo fadado à prescrição. É a impunidade” (*Correio Braziliense*, “Supremo Tribunal Federal, uma corte quase inviolável”, 26/08/2007).

No que concerne aos membros do Congresso Nacional, o foro privilegiado de que gozam Deputados e Senadores também não merece elogios. O jornal Valor Econômico informou, em editorial de 2009, que “segundo pesquisa do site ‘Congresso em Foco’, feita em junho do ano passado, 24,5% dos 594 congressistas, ou 145 deputados e senadores, tinham problema com a Justiça – quase um quarto, portanto, do total de parlamentares federais. Em outra pesquisa, feita logo após a eleição de lideranças e de membros para as mesas diretoras das duas casas, em fevereiro deste ano, o site especializado concluiu que 11 dos 36 líderes da Câmara e do Senado – aí incluído o ex-presidente do Senado e hoje líder do PMDB, Renan Calheiros – respondem a crimes contra a ordem tributária e a administração pública, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro” (*Valor Econômico*, “Parlamento não pode ser atrativo para infratores”, 13/04/2009). Ora, prossegue o jornal, “o Congresso tem que deixar de ser atrativo para esse tipo de político de ocasião, cujo único interesse é o de obter o foro privilegiado - que torna-se sinônimo de impunidade, já que a investigação ou processo recomeçam do zero quando passam da Justiça comum para o Supremo, e depois se demora anos para chegar a uma decisão, dada a vocação quase nula do STF à investigação e ao julgamento criminal. (...) O foro privilegiado (...) tem mantido, na prática, a imunidade para crimes comuns. Está na hora de rever esse privilégio. Isso é



muito importante para se restabelecer o prestígio perdido pelo parlamento” (*ibid.*). Com efeito, o respeito e o apreço dos cidadãos por seus órgãos representativos alcançou um ponto extremamente baixo nos dias que correm. De 2009 a 2015, os partidos políticos aparecem sempre na última posição entre 18 instituições pesquisadas pelo Ibope quanto ao índice de confiança social dos brasileiros em suas instituições. Já o Parlamento federal ocupa uma triste penúltima posição do *ranking* de 2015, em situação de empate com a Presidente da República. Segundo a pesquisa, todas as instituições políticas do País gozam de “quase nenhuma confiança” (*Estado de São Paulo*, “Confiança na Política desaba em 2015”, 31/07/2015). Vemos portanto que foro privilegiado de Deputados e Senadores contribui para o desprestígio do Poder Legislativo, e os prejuízos para nossa democracia representativa são obviamente imensos.

De outra parte, observamos que nem sempre o Congresso Nacional buscou solucionar os problemas decorrentes do foro privilegiado, terminando por agravá-lo. Como aponta Walter Nunes da Silva Jr., ex-presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), “o Congresso editou a Lei 10.628/2002, que, além de estabelecer a prerrogativa de função para ex-autoridades, ampliou a exceção para as ações de improbidade administrativa. Na ADI 2797/DF, o STF, após realçar que a referida lei era evidente reação legislativa ao cancelamento da Súmula 394, entendeu pela sua inconstitucionalidade”. Outrossim, “embutiu-se, dentro da PEC 358/2005, que trata da segunda etapa da Reforma do Judiciário, pronta para ser votada no plenário da Câmara dos Deputados, o art. 97-A, *caput* e parágrafo único, que tenta, novamente, estender o foro privilegiado para ex-autoridades e para a ação de improbidade”. (*Correio Braziliense*, “Privilegiar para quê?”, 31/05/2007). As consequências negativas são dramáticas: estimativas do Ministério Público feitas em 2007 avaliaram que a concessão de foro privilegiado para autoridades do primeiro escalão do governo, nas ações de improbidade administrativa, permitiria o arquivamento de mais de 10 mil processos (*Jornal do Brasil*, “Impunidade generalizada”, 26/06/2007).

É chegada a hora desta Casa legislativa cumprir seu papel e buscar pôr um fim a essa grave disfunção do sistema jurídico brasileiro. É da essência do regime republicano que as autoridades públicas sejam efetivamente responsáveis perante a Nação pelos atos que praticarem, e cabe ao Congresso Nacional o protagonismo na concretização do princípio

republicano consagrado por todas as nossas Constituições desde 1891. O ordenamento constitucional em vigor carece de importantes reformas, que só poderão ser levadas a cabo por este Parlamento, exclusivo titular do poder de reformar a Constituição Cidadã.

É nesse contexto que se insere a presente proposta, que pretende devolver aos magistrados de primeira instância o processo e o julgamento dos processos judiciais envolvendo autoridades públicas. A inovação se impõe, como medida de moralização e de promoção de uma nova concepção de igualdade de todos perante a lei, que repele privilégios e combate a impunidade. Certos da importância do novo texto, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2016.

Deputado CELSO MALDANER