



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

KIM KATAGUIRI
Deputado Federal (DEM-SP)

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim KataguiRI
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatguiRI@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF



CD211749821800



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Justificação

O presente projeto de lei altera o Código de Processo Penal, permitindo que o inquérito policial ou investigação promovida pelo Ministério Público em desfavor de pessoa com foro por prerrogativa de função seja feita sem autorização judicial.

Sabe-se, principalmente a partir dos avanços trazidos pela assim denominada operação Lava-Jato, a qual desvelou inúmeros dos maiores e centrais escândalos de corrupção da Nova República, da imperiosa necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos e legislativos de combate à corrupção que permeia todos os três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Antes que motivo de desilusão, eventos como os revelados pela referida operação devem representar, para os agentes políticos, uma oportunidade de reafirmar a sua legitimidade e autoridade diante dos(as) cidadãos(ãs), por meio de efetivas e concretas reformas institucionais, sendo, portanto, esse o pano de fundo da presente proposta, avança-se sobre o seu mérito.

Insere-se no escopo dessa necessária revisão interna, pelo próprio Poder Legislativo, das constrições a sua própria falibilidade e aos avanços nada repúblicanos que muitas vezes são praticados por alguns de seus membros sobre a *res pública*, a adaptação do instituto do foro por prerrogativa de função, visto pela sociedade civil (e com razão) como um verdadeiro privilégio, distante, ao ver do cidadão comum, da função que idealmente lhe teria sido atribuída pelo Constituinte, como uma garantia do bom exercício do mandato¹.

1 Voto Min. Victor Nunes Leal, na Reclamação n.º 473, julgada em 31.01.1962: "A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuem contra ele."; **Voto Min. Luís Roberto Barroso, em Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937, julgada em 31 de maio de 2017:** "Na origem, a prerrogativa de foro tinha como fundamento a necessidade de assegurar a independência de órgãos e o livre exercício de cargos constitucionalmente relevantes. Entendia-se que a atribuição da competência originária para o julgamento dos ocupantes de tais cargos a tribunais de maior hierarquia evitaria ou reduziria a utilização política do processo penal contra titulares de mandato eletivo ou altas autoridades, em prejuízo do desempenho de suas funções.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

Veja-se, nesse sentido, que não se trata apenas de mero emotivismo por parte dos nossos representados, ou simples clamor popular baseado em sensações e percepções infundadas em face da realidade concreta do instituto e sua aplicação, mas anseio calcado em dados empíricos verificáveis.

Nessa linha, estudo divulgado pela Associação dos Magistrados do Brasil, ainda em 2007², revelou a relativa ineficiência, no âmbito das Cortes Superiores, do processamento e julgamento de ações penais envolvendo agentes políticos. No que tange ao Supremo Tribunal Federal, os dados apresentados pela Associação indicavam que, do dia 15 de dezembro de 1988 ao dia 15 de junho de 2007, das 130 ações distribuídas, apenas 6 haviam tido o mérito enfrentado e julgado, das quais todas resultaram em absolvição. No Superior Tribunal de Justiça, das 483 ações distribuídas no período de 23 de maio de 1989 e 6 de junho de 2007, o saldo geral foi de 11 absolvições e 5 condenações apenas.

Não há dúvidas, inclusive, de que tal ineficiência se dá, em grande medida, por força da própria amplitude da incidência do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. O ministro Luís Roberto Barroso, no âmbito da paradigmática Ação Penal n.º 937, a qual, fixou, dentre outros, o entendimento de que o foro por prerrogativa de função deveria ser interpretado de maneira restritiva, para abranger apenas os crimes cometidos durante e em função do exercício do mandato, em ampla e completa análise do instituto do foro por prerrogativa de função e seu impacto negativo, nos moldes em que então encontrava-se a moldura hermenêutica da sua abrangência, na eficiência do Poder Judiciário e das Cortes Superiores em especial, identificou que

*A Constituição de 1988 prevê que um **conjunto amplíssimo de agentes públicos responda por crimes comuns perante tribunais**, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Estima-se que cerca de **37 mil autoridades detenham a prerrogativa no país**³. Apenas perante o **STF** são processados e julgados **mais de***

2 Integra da pesquisa. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf>. Acesso em: 35 mai. 2021.

3 Disponível em: <http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/02/foro-privilegiado-quem-deve-serjulgado-no-supremo.html>. Outras estimativas apontam 22 mil autoridades com foro. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/22-mil-pessoas-tem-foro-privilegiado-no-brasilaponta-lava->

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

800 agentes políticos: o Presidente da República, o Vice-Presidente, 513 Deputados Federais, 81 Senadores, os atuais 31 Ministros de Estado. A competência do STF alcança, ainda, 3 Comandantes militares, 90 Ministros de tribunais superiores, 9 membros do Tribunal de Contas da União e 138 chefes de missão diplomática de caráter permanente. Já o **STJ** é responsável por julgar **mais de 2,7 mil autoridades**, incluindo governadores, conselheiros dos tribunais de contas estaduais e municipais e membros dos TJs, TRFs, TRTs e TREs. Há, por fim, **mais de 30 mil detentores de foro por prerrogativa nos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça**⁴. 9. Tamanha extensão do foro por prerrogativa de função **não encontra paralelo nem na história constitucional brasileira, nem no Direito Comparado**. No Brasil, ainda que a prerrogativa tenha sido prevista em todas as Constituições anteriores, o número de autoridades beneficiadas **inicialmente era muito reduzido, tendo sido progressivamente ampliado até chegar ao rol atual**⁵. Curiosamente, **os membros do Congresso Nacional apenas passaram a deter foro por prerrogativa de função durante a ditadura militar, com a promulgação da Carta de 1969 (EC 1)**. [...] No **Reino Unido**, na **Alemanha**⁶ . nos **Estados Unidos**⁷ e no **Canadá a prerrogativa de função sequer existe**. Entre os países com foro privilegiado, **a maioria o institui para um rol reduzido de autoridades**. Na **Itália**, a prerrogativa de foro se aplica **somente ao Presidente da República**⁸. Na **França**, o foro especial é instituído **apenas para os membros do governo** (os Ministros e secretários de Estado)⁹. Em **Portugal**, são três as autoridades que detêm foro privilegiado: **o Presidente da República,**

jato/

4 Id.

5 Na **Constituição de 1824**, o foro, perante o Supremo Tribunal de Justiça (atual STF), somente se aplicava aos delitos cometidos por “seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomático, e os Presidentes das Províncias” (art. 164, III; o Imperador era irresponsável, nos termos da Carta imperial). Na **Constituição de 1891**, eram detentores de foro perante o Supremo o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Ministros Diplomáticos (art. 59, I e II). Na **Carta de 1934**, adicionou-se a esse rol os Ministros da Corte Suprema, o Procurador-Geral da República, juízes dos tribunais federais e das cortes de apelação dos Estados, do DF e territórios, Ministros do Tribunal de Contas, Embaixadores e Ministros Diplomáticos (art. 76, I, a e b). Com poucas alterações, esse catálogo se manteve nas **Constituições de 1937** (arts. 86 e 101, I, a e b, com a exceção do Presidente), de 1946 (art. 101, I, a, b e c) e de 1967 (art. 114, I, a e b). **Apenas durante a ditadura militar, com a promulgação da EC 1/1969, os membros do Congresso Nacional passaram a deter foro por prerrogativa de função perante o STF (art. 119, I, a e b).**

6 Na **Alemanha**, a Constituição de 1949 atribui ao **Tribunal Federal Constitucional competência para julgar o impeachment do Presidente federal** (art. 61), o que não se confunde com o foro privilegiado.

7 Nos **Estados Unidos**, os **representantes diplomáticos** são processados perante a Suprema Corte (Estados Unidos, Constituição dos Estados Unidos, artigo 3º, seção 2, cláusula 1ª).

8 Na **Itália**, a Constituição apenas prevê que o **Presidente da República** é julgado apenas por crimes cometidos fora do exercício das funções presidenciais perante o Tribunal Constitucional (art. 134).

9 Na **França**, a Constituição de 4.10.1958, art. 68-1, dispõe que “Os **membros do governo** são penalmente responsáveis pelos atos cometidos no exercício de suas funções e qualificados como crimes ou delitos no momento que praticados. Eles são julgados pela Corte de Justiça da República.”

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatagui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro¹⁰.

11. E a extensão incomum do foro por prerrogativa de função no Brasil **não decorre exclusivamente do número de autoridades contempladas**, mas também em razão dos **ilícitos abrangidos**. Segundo a compreensão atual, um acusado ou réu que ocupe determinado cargo (e.g., Deputado Federal) será processado e julgado, originariamente, por um juízo de instância superior (e.g., STF) **mesmo se o crime a ele imputado não tiver qualquer conexão com as funções desempenhadas** (e.g., crime de homicídio da esposa ou corrupção praticada quando ocupava cargo diverso). No Direito Comparado, porém, **os países que instituem a prerrogativa de foro, em regra, o fazem apenas quanto a atos ilícitos praticados por autoridades "no exercício de suas funções", como é o caso de Portugal, França e Holanda**. Ao considerar os desenhos institucionais e sistemas normativos adotados em diversos países, é possível identificar com maior clareza as inconsistências e os problemas na esfera nacional.

III. A DISFUNCIONALIDADE DO FORO PRIVILEGIADO 12. O atual modelo de foro por prerrogativa de função acarreta duas consequências graves e indesejáveis para a justiça e para o Supremo Tribunal Federal. A primeira delas é a de afastar o Tribunal do seu verdadeiro papel, que é o de suprema corte, e não o de tribunal criminal de primeiro grau. Como é de conhecimento amplo, **o julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como Mensalão) ocupou o STF por 69 sessões**. Tribunais superiores, como o STF, foram concebidos para serem tribunais de teses jurídicas, e não para o julgamento de fatos e provas. Como regra, **o juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir a instrução processual, tanto por estar mais próximo dos fatos e das provas, quanto por ser mais bem aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade, conduzindo ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc.**¹¹.

13. A segunda consequência é a ineficiência do sistema de justiça criminal. **O Supremo Tribunal Federal não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade os casos abarcados pela prerrogativa**. O foro especial, na sua extensão atual, contribui para o **congestionamento** dos tribunais e para tornar ainda mais morosa a tramitação dos processos e mais raros os julgamentos e as condenações. É o que evidenciam as estatísticas. **Tramitam atualmente perante o Supremo mais de 500 processos**

10 Em **Portugal**, a Constituição da República, no art. 130, e o DL n.º 78/1987, art. 11, determina que: "Compete ao pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, em matéria penal: **a) Julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro pelos crimes praticados no exercício das suas funções**".

11 A propósito, vale registrar a positivação do princípio da identidade física do juiz no direito processual penal. A Lei 11.719/2008, que introduziu o § 2º no art. 399 no Código de Processo Penal, estabeleceu que "O juiz que presidiu a instrução deverá proferir a sentença". Embora tal regra não seja absoluta – sendo possível afastá-la com base na aplicação analógica do art. 132 do CPC (HC 119371, Rel. min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. Em 11/03/2014) –, indica a opção legislativa de valorizar o contato pessoal do magistrado julgador com as provas produzidas na ação penal.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

contra agentes políticos (435 inquéritos e 101 ações penais)¹².

Com as operações em curso, em especial a Lava Jato, estima-se que o número de autoridades sob investigação ou respondendo a ação penal perante o STF irá aumentar expressivamente. No entanto, segundo recente estudo "Supremo em Números", produzido pela FGV do Rio de Janeiro, desde 2007, **o número de processos novos tem sido sempre superior ao de processos encerrados: ou seja, a cada ano, o STF sequer tem sido capaz de "vencer" a distribuição¹³.** 14. A tramitação dos processos também é extremamente lenta. **Hoje, o prazo médio para recebimento de uma denúncia pela Corte é de 581 dias¹⁴.** Um juiz de 1º grau a recebe, como regra, em menos de uma semana¹⁵. **Além disso, calcula-se que a média de tempo transcorrido desde a autuação de ações penais no STF até o seu trânsito em julgado seja de 1.377 dias¹⁶.** No limite, processos chegam a tramitar por mais de 10 anos na Corte. A título ilustrativo, este foi o caso da AP 345, envolvendo acusação da prática dos crimes de quadrilha e falsificação ideológica contra o Deputado Fernando Giacobbo, que, após 11 anos, **encerrou-se com a prescrição da pretensão punitiva¹⁷.** E pior: mesmo após longa tramitação, o resultado mais comum em ações penais e inquéritos perante o STF é a frustração da prestação jurisdicional. Segundo o relatório da FGV, **em 2 de cada 3 ações penais o mérito da acusação sequer chega a ser avaliado pelo Supremo, em razão do declínio de competência (63,6% das decisões) ou da prescrição (4,7% das decisões)¹⁸.** **Também no caso dos inquéritos, quase 40% das decisões do STF são de declínio de competência ou de prescrição.** 15. Como se vê, um dos maiores gargalos da prerrogativa de foro no STF são as frequentes modificações de competências. **Ainda de acordo com o estudo da FGV, apenas 5,94% das ações penais que terminaram no Supremo resultam de inquéritos iniciados na Corte¹⁹.** Ou seja, na quase totalidade dos casos, ou os processos se iniciam em outra instância e, vindo o réu a ocupar cargo com foro perante o STF, a competência se desloca para esta Casa. Ou, na hipótese inversa, sendo o réu, por exemplo, parlamentar, não vindo a se reeleger ou vindo a se eleger a cargo sem foro no Supremo, a competência deixa de ser do STF e passa a ser de outra instância. 16. Todas essas circunstâncias afetam

12 Dados de 23.05.2017 fornecidos pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF.

13 V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado. Joaquim Falcão [et al.]. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017

14 Dados de 22.02.2017 fornecidos pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF.

15 É certo que o atual sistema processual, reformado pela Lei 11.719/2008, estabeleceu um regime de duplo recebimento da denúncia em primeira instância, que pode ser um pouco mais demorado. O primeiro se dá de forma bastante célere e apenas viabiliza a citação do réu para apresentação de resposta à acusação, após o que se dá o segundo e definitivo recebimento da denúncia

16 V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado. Joaquim Falcão [et al.]. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

17 Ibid., p. 23.

18 Ibid., p. 22.

19 Ibid., p. 72.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

negativamente a condução do processo, **gerando prescrição e impunidade.** Não por outro motivo, desde que o STF começou a julgar efetivamente ações penais contra parlamentares (a partir da EC 35/2001, que deixou de condicionar as ações à autorização da casa legislativa), **já ocorreram mais de 200 casos de prescrição da pretensão punitiva em ações penais e inquéritos perante a Corte**²⁰. Na própria ação penal em que se suscita a presente questão de ordem, as diversas declinações de competência estão prestes a gerar a prescrição pela pena provável, de modo a frustrar a realização da justiça, em caso de eventual condenação. 17. Por fim, coloca-se a questão da ausência de duplo grau de jurisdição nos casos de autoridades com prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, que ficam sujeitas a julgamento por instância única²¹. Esse modelo enfrenta objeções fundadas em tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil é signatário. Tanto a Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²² asseguram o "direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior"²³. É certo que esta Corte tem entendido que a garantia do duplo grau de jurisdição não ostenta caráter absoluto, já que a Constituição de 1988 prevalece sobre tais tratados internacionais, que ostentam status supralegal, mas infraconstitucional, na ordem jurídica brasileira (AI 601832 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Nada obstante isso, deve-se levar em consideração a necessidade de harmonizar as disposições constitucionais com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, bem como de realizar, na maior extensão possível, o princípio do duplo grau de jurisdição em matéria penal.

Assim, à luz das inúmeras ponderações ventiladas pelo ministro, a conclusão a que se chega é justamente aquela que a própria sociedade civil vem, de há muito, veiculando em incontáveis manifestações²⁴: há uma emergente necessidade, para que

20 Dados de 22.02.2017 fornecidos pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF.

21 Conforme apontou o Min. Sepúlveda Pertence "o duplo grau de jurisdição há de ser concebido, à moda clássica, com seus dois caracteres específicos: a possibilidade de um reexame integral da sentença de primeiro grau e que esse reexame seja confiado à órgão diverso do que a proferiu e de hierarquia superior na ordem judiciária (RHC 79785, j. 29.03.2000).

22 O art. 14, 5 do PIDCP prevê que "Toda pessoa declarada culpada por um delito terá direito de recorrer da sentença condenatória e da pena a uma instância superior, em conformidade com a lei"

23 **Tais objeções têm sido endossadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, que já emitiu condenações a Estados por violação ao duplo grau de jurisdição em caso de foro privilegiado (CIDH, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, j. 17.11.1998).**

24 Ver aqui: <https://oglobo.globo.com/brasil/manifestantes-protestam-contr-foro-privilegiado-voto-em-lista-fechada-em-sao-paulo-21116098>; Ver aqui:

<https://g1.globo.com/globonews/jornal-das-dez/video/cidades-registram-manifestacoes-contr-foro-privilegiado-e-a-favor-da-lava-jato-5754585.ghtml>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

os representantes retomem a confiança dos seus representados, que haja uma releitura do instituto do foro por prerrogativa de função.

Contudo, a presente proposta é muito mais singela do que o contexto geral que a impulsiona. A doutrina especializada há tempos denuncia a clara presença de um verdadeiro “estado de natureza hermenêutico” no que tange à investigação preliminar envolvendo sujeito passivo que goze do foro por prerrogativa de função²⁵. Isso se dá, em virtude, única e exclusivamente, da ausência de parâmetros normativos claros, que delimitem tal procedimento de maneira clara e eficaz, havendo, inclusive, um histórico no âmbito deste Congresso Nacional de tentativas de, em alguma medida, iluminar a questão²⁶.

25

26 *Para a investigação prévia dos delitos enfeixados na competência originária de tribunais, reclama-se, tal qual nas demais experiências de persecução preliminar, o **estabelecimento desses parâmetros procedimentais a guiar os sujeitos envolvidos nessa etapa**. Ocorre que a **Lei 8.038/1990**, ao tratar do processo e julgamento dos crimes inseridos na competência penal originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (aplicável, por força da Lei 8.658/1993, às ações penais que tramitam perante os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais), cuida do rito a ser seguido na ação penal originária, **mas nada diz sobre a investigação preliminar, não a cometendo nem a atrelando, expressa ou implicitamente, aos órgãos – singulares ou colegiados – das Cortes, nem estabelecendo regra alguma sobre a tramitação do procedimento investigatório nesses casos (por exemplo, sobre o modo de iniciação dos procedimentos, a fiscalização destes, o regime do sigilo investigativo, a atuação do órgão do Ministério Público, a intervenção do órgão jurisdicional, etc.)**. Os regimentos internos dos tribunais **tampouco exercem um papel integrador, favorecendo apenas a pulverização da matéria, a começar pela tipologia adotada para as investigações dos crimes afetos à sua competência originária. E nem mesmo os arts. 556 a 560 do Código de Processo Penal**, que tratavam “dos processos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação” e foram revogados pela Lei 8.658/1993, **ofereciam normas especiais para a investigação preliminar no caso das ações penais originárias**. Historicamente, é de registrar que o **Projeto de Lei 1.655/1983**, afastando-se claramente do sistema acusatório, **criava um anômalo inquérito judicial nas infrações penais de competência originária dos tribunais**. A autoridade policial, segundo o art. 477, apenas colheria os elementos de prova, de forma sumária, e remeteria o expediente ao tribunal, no qual o Relator, de ofício ou a requerimento do Procurador-Geral, determinaria a instauração de inquérito, presidido pelo primeiro (o qual seria também o relator do processo eventualmente instaurado, conforme o art. 478) e acompanhado pelo Ministério Público e pelo investigado. Por sua vez, o **Anteprojeto Frederico Marques** – transformado no Projeto de Lei 633/1975, aprovado pela Câmara dos Deputados em 29.11.1977, mas retirado da tramitação parlamentar pelo próprio Poder Executivo, que o remetera ao Congresso – **trazia normas sobre o procedimento especial por prerrogativa de função, nos arts. 557 a 562, atribuindo a presidência da investigação preliminar ao Procurador-Geral**. [...] **E, ante o patente déficit normativo verificado quanto ao procedimento preliminar, há de ser aplicado, subsidiariamente, o Código de Processo Penal, no que toca ao inquérito policial**. (SILVA, Danielle Souza de Andrade e. A investigação preliminar nos delitos de competência originária de tribunais. 2009. 321 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009).*

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

A falta desses limites normativos claros leva a inúmeras e constantes alterações nos prâmetros jurisprudenciais dos Tribunais pátrios. Dentre essas mudanças encontra-se, precisamente, a que diz respeito a **(des)necessidade de autorização, por parte do Tribunal competente para processar e julgar autoridade com foro por prerrogativa de função, para instauração de inquérito preliminar (fase pré-processual) contra esses agentes**, sendo esse o ponto específico que a presente proposta visa solucionar, se não em definitivo, ao menos com maior segurança jurídica que atualmente é garantida à questão.

Para compreensão desta controvérsia, no entanto, importante destacar que, no atual sistema processual penal brasileiro, vige, na linha da jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, o padrão acusatório, o qual, em suma, contrapõe-se ao sistema inquisitorial, no qual o mesmo ator processual que julga é aquele que investiga. Em nosso sistema, há, pelo contrário, uma verdadeira cisão entre funções de julgar e investigar²⁷.

27 “vedada aos órgãos do Poder Judiciário qualquer atividade persecutória na fase inquisitória, pré-processual. Não é mais o juiz um dos destinatários da notícia criminis, em qualquer de suas modalidades. Não pode mais o magistrado requisitar a instauração de inquérito policial, desempenhando função anômala dentro do sistema acusatório, que se apresenta como pressuposto do ‘devido processo legal’. **Tais poderes são incompatíveis com a nobre função de julgar, julgar com neutralidade e imparcialidade**”. (JARDIM, Afrânio Silva. *Direito processual penal*. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 320); **“Quando o sistema aplicado mantém o juiz afastado da iniciativa probatória (de busca de ofício da prova), fortalece-se a estrutura dialética e, acima de tudo, assegura-se a imparcialidade do julgador”**. (LOPES JR. Aury. *Direito processual penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 46); EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9034/95. LEI COMPLEMENTAR 105/01. SUPERVENIÊNCIA. HIERARQUIA SUPERIOR. REVOGAÇÃO IMPLÍCITA. AÇÃO PREJUDICADA, EM PARTE. “JUIZ DE INSTRUÇÃO”. REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS PESSOALMENTE. COMPETÊNCIA PARA INVESTIGAR. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. IMPARCIALIDADE DO MAGISTRADO. OFENSA. FUNÇÕES DE INVESTIGAR E INQUIRIR. MITIGAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DAS POLÍCIAS FEDERAL E CIVIL. 1. Lei 9034/95. Superveniência da Lei Complementar 105/01. Revogação da disciplina contida na legislação antecedente em relação aos sigilos bancário e financeiro na apuração das ações praticadas por organizações criminosas. Ação prejudicada, quanto aos procedimentos que incidem sobre o acesso a dados, documentos e informações bancárias e financeiras. 2. Busca e apreensão de documentos relacionados ao pedido de quebra de sigilo realizadas pessoalmente pelo magistrado. Comprometimento do princípio da imparcialidade e conseqüente violação ao devido processo legal. 3. Funções de investigador e inquisidor. Atribuições conferidas ao Ministério Público e às Polícias Federal e Civil (CF, artigo 129, I e VIII e § 2º; e 144, § 1º, I e IV, e § 4º). **A realização de inquérito é função que a Constituição reserva à polícia. Precedentes. Ação julgada procedente, em parte. Voto Min. Maurício Corrêa: [...] O dispositivo em questão parece ter criado a figura de Juiz de instrução, que nunca existiu na legislação brasileira, tendo-se notícia de que em alguns países da Europa esse modelo obsoleto tende a extinguir-se. Não se trata, como sustentam as informações do Ministério da Justiça submetidas ao Advogado-Geral da União (fl.104), de simples participação do Juiz na coleta de prova, tal como ocorre na inspeção judicial (CPC, artigos 440 e 443) (clique aqui). Nessa última hipótese, as**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatagui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

Assim, durante boa parte da história recente do próprio Supremo Tribunal Federal, porquanto a função jurisdicional exercida no processo penal não se confunde (e não deve se confundir) com a função administrativa de condução do inquérito preliminar, a Egrégia Suprema Corte manteve entendimento jurisprudencial no sentido da desnecessidade de autorização pelo Poder Judiciário para instauração de inquérito contra agente político com foro por prerrogativa de função²⁸, e o Superior Tribunal de Justiça acompanhava a Corte Constitucional nesse mesmo sentido²⁹.

partes têm direito de assistir à inspeção, prestando esclarecimentos que reputem de interesse para a causa (CPC, artigo 442, parágrafo único). Já no caso em exame, as partes têm acesso somente ao auto de diligência, já formado sem sua interferência." E mais à frente, "em verdade, a legislação atribuiu ao Juiz as funções de investigador e inquisidor, atribuições essas conferidas ao Ministério Público e às Polícias Federal e Civil (CF, artigos 129, I e VIII e § 2 e 144, § 1, I e IV e § 4). Tal figura revela-se incompatível com o sistema acusatório atualmente em vigor, que veda atuação de ofício do órgão julgador. (ADI 1570, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2004, DJ 22-10-2004 PP-00004 EMENT VOL-02169-01 PP-00046 RDDP n. 24, 2005, p. 137-146 RTJ VOL-00192-03 PP-00838).

28 DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. INQUÉRITO POLICIAL CONTRA DEPUTADO FEDERAL, INSTAURADO POR DELEGADO DE POLÍCIA. "HABEAS CORPUS" CONTRA ESSE ATO, COM ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO S.T.F. E DE AMEAÇA DE CONDUÇÃO COERCITIVA PARA O INTERROGATÓRIO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO S.T.F. PARA O JULGAMENTO DO "WRIT". INDEFERIMENTO DESTES. 1. Para instauração de Inquérito Policial contra Parlamentar, **não precisa a Autoridade Policial obter prévia autorização da Câmara dos Deputados, nem do Supremo Tribunal Federal. Precisa, isto sim, submeter o Inquérito, no prazo legal, ao Supremo Tribunal Federal, pois é perante este que eventual ação penal nele embasada poderá ser processada e julgada. E, no caso, foi o que fez, após certas providências referidas nas informações. Tanto que os autos do Inquérito já se encontram em tramitação perante esta Corte, com vista à Procuradoria Geral da República, para requerer o que lhe parecer de direito.** 2. Por outro lado, o Parlamentar pode ser convidado a comparecer para o interrogatório no Inquérito Policial (podendo ajustar, com a autoridade, dia, local e hora, para tal fim - art. 221 do Código de Processo Penal), mas, se não comparecer, sua atitude é de ser interpretada como preferindo calar-se. Obviamente, nesse caso, não pode ser conduzido coercitivamente por ordem da autoridade policial, o que, na hipótese, até foi reconhecido por esta, quando, nas informações, expressamente descartou essa possibilidade. 3. Sendo assim, nem mesmo está demonstrada qualquer ameaça, a esse respeito, de sorte que, no ponto, nem pode a impetração ser considerada como preventiva. 4. Enfim, não está caracterizado constrangimento ilegal contra o paciente, por parte da autoridade apontada como coatora. 5. "H.C." indeferido, ficando, cassada a medida liminar, pois o Inquérito Policial, se houver necessidade de novas diligências, deve prosseguir na mesma Delegacia da Polícia Federal em Maringá-PR, sob controle jurisdicional direto do Supremo Tribunal Federal". (HC 80592/PR, Min. Sydney Sanches, julgado em 3/4/2001, Primeira Turma, DJ 22.6.2001); STF: competência originária: 'habeas corpus' contra decisão individual de Ministro de Tribunal superior, não obstante susceptível de agravo. II. Foro por prerrogativa de função: inquérito policial. **1. A competência penal originária por prerrogativa não desloca por si só para o Tribunal respectivo as funções de polícia judiciária. 2. A remessa do inquérito policial em curso ao Tribunal competente para a eventual ação penal e sua imediata distribuição a um relator não faz deste "autoridade investigadora", mas apenas lhe comete as funções, jurisdicionais ou não, ordinariamente conferidas ao Juiz de primeiro grau, na fase pré-processual das investigações.** III. Ministério Público: iniciativa privativa da ação penal, da qual decorrem (1) a irrecusabilidade do pedido de arquivamento de inquérito policial fundado na falta de base

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

Eis que, todavia, em claro recrudescimento do vigor do instituto do foro por prerrogativa de função, a Corte Suprema veio a modificar seu entendimento, no sentido da imposição da necessidade de sua autorização para instauração de inquérito contra parlamentares federais e Presidente da República³⁰, o que, em verdade, fere o princípio da igualdade e do republicanismo, pois que, em face do cidadão comum, não há essa "garantia", não havendo sequer contra agentes políticos estaduais, podendo o inquérito preliminar contra esses ser instaurado sem essa necessidade de autorização judicial.

*empírica para a denúncia, quando formulado pelo Procurador-Geral ou por Subprocurador-Geral a quem delegada, nos termos da lei, a atuação no caso e também (2) por imperativo do princípio acusatório, a impossibilidade de o Juiz determinar de ofício novas diligências de investigação no inquérito cujo arquivamento é requerido (HC 82507/SE, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2002, pg 0092); 1. O Ministério Público Federal promoveu diligências junto à Receita Federal, à Controladoria-Geral da União e autoridades americanas (f. 4), e obteve documentação (f. 07/21) que noticia ter um Deputado Federal remetido ao exterior, através de Contas CCC-5, no período de 1999/2002, a vultosa importância de cento e noventa e sete milhões, novecentos e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e oitenta centavos. O expressivo numerário, segundo o Ministério Público Federal, precisa ser investigado no tocante à sua origem e regularidade. Principalmente é preciso saber se a vultosa importância foi declarada à Receita Federal nas declarações de imposto de renda. A documentação obtida pelo Ministério Público Federal deu origem a procedimento administrativo que foi autuado na Procuradoria-Geral da República. E com base nesse procedimento, o Procurador-Geral da República requereu, na petição de f. 02/03, o seguinte: "Ante o exposto, requer o Ministério Público a autuação deste procedimento como inquérito penal originário, com o indiciamento do Deputado Federal RONALDO CEZAR COELHO, pelo cometimento, em tese, de crime de sonegação fiscal. 6. Solicita, ainda, que seja realizada a quebra do sigilo fiscal do ora indiciado, referente aos anos-base de 1999 a 2002." (f. 3). 2. Entre as funções institucionais que a Constituição Federal outorgou ao Ministério Público, está a de requisitar a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII). **Essa requisição independe de prévia autorização ou permissão jurisdicional. Basta o Ministério Público Federal requisitar, diretamente, aos órgãos policiais competentes. Mas não a esta Corte Suprema. Por ela podem tramitar, entre outras demandas, ação penal contra os membros da Câmara dos Deputados e Senado. Mas não inquéritos policiais. Esses tramitam perante os órgãos da Polícia Federal. Eventuais diligências, requeridas no contexto de uma investigação contra membros do Congresso Nacional, podem e devem, sim, ser requeridas perante esta Corte, que é o Juiz natural dos parlamentares federais, como é o caso da quebra do sigilo fiscal. Mas o inquérito tramita perante aqueles órgãos policiais e não perante o Supremo Tribunal Federal. Não parece razoável admitir que um Ministro do Supremo Tribunal Federal conduza, perante a Corte, um inquérito policial que poderá se transformar em ação penal, de sua relatoria.** Não há confundir investigação, de natureza penal, quando envolvido um parlamentar, com aquela que envolve um membro do Poder Judiciário. No caso deste último, havendo indícios da prática de crime, os autos serão remetidos ao Tribunal ou Órgão Especial competente, a fim de que se prossiga a investigação. É o que determina o art. 33, § único da LOMAN. Mas quando se trata de parlamentar federal, a investigação prossegue perante a autoridade policial federal. Apenas a ação penal é que tramita no Supremo Tribunal Federal. Disso resulta que não pode ser atendido o pedido de instauração de inquérito policial originário perante esta Corte. E, por via de consequência, a solicitação de indiciamento do parlamentar, ato privativo da autoridade policial. Resta a quebra do sigilo fiscal. Mas essa quebra deverá ser requerida no âmbito do inquérito policial que o Ministério Público Federal pretende seja instaurado. Nesse inquérito, disciplinado no CPP, poderá o parlamentar justificar a regularidade da remessa do numerário, ou até mesmo impugnar a idoneidade da documentação apresentada. De qualquer sorte, não há, ainda, qualquer comprovação de que o parlamentar tenha se recusado a apresentar suas declarações do imposto*

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

O fundamento para tal entendimento não é a Lei, ou mesmo a Constituição, porquanto em nenhum diploma há a imposição dessa supostamente necessária autorização, mas o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o que fica claro a partir de trecho de voto da lavra da Excel(a). Min. Rosa Weber, nos autos da Ação Penal 912 (*obter dictum*):

(...) 3. **As normas pertinentes à prerrogativa de foro - especialmente aquelas que interferem na embrionária etapa das investigações preliminares - por serem exceções ao regime republicano, devem ser interpretadas com comedimento. Nesse sentido, diferentemente das autoridades sujeitas ao regime de prerrogativa de foro nesta Suprema Corte, onde há norma regimental expressa a condicionar a instauração do inquérito à determinação/autorização do Ministro Relator (artigo 21, XV, do RISTF), não existe disciplina normativa equivalente com relação aos Prefeitos Municipais (artigo 29, X, da CF), que se sujeitam, quanto à instauração do inquérito, às normas comuns do CPP.** Por outro lado, os inquéritos instaurados contra Prefeitos submetem-se à supervisão judicial, sob a consequência de invalidade dos atos investigativos colhidos contra o detentor da prerrogativa. (...) Já quanto aos Prefeitos, a norma do artigo 29, X, da CF, garante apenas o "julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça", e nada dispõe a

de renda. 3. Diante do exposto, determino sejam os autos devolvidos à Procuradoria-Geral da República para as providências que entender cabíveis. (Pet 3248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Julg. 28.10.2004, DJ 23.11.2004, p. 41).

29 PROCESSUAL PENAL - NOTÍCIA CRIME - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL - INADMISSIBILIDADE - CPP, ART. 5º, II - PRECEDENTE DO STF (AGPET 2805-DF). - Consoante recente entendimento esposado pelo STF, **não é admissível o oferecimento de notícia-crime à autoridade judicial visando à instauração de inquérito policial.** - O art. 5º, II, do CPP confere ao Ministério Público o poder de requisitar diretamente ao delegado de polícia a instauração de inquérito policial com o fim de apurar supostos delitos de ação penal pública, ainda que se trate de crime atribuído à autoridade pública com foro privilegiado por prerrogativa de função. - Não existe diploma legal que condicione a expedição do ofício requisitório pelo Ministério Público à prévia autorização do Tribunal competente para julgar a autoridade a ser investigada. - É vedado, no direito brasileiro, o anonimato (art. 5º, IV, da CF/88). Agravo regimental improvido" (AgRg na NC 317/PE, Agravo Regimental na Notícia-Crime 2003/0071820-2, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Corte Especial, DJ 23.5.2005)

30 EMENTA: (...) Se a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, b), não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF. A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro-Relator do STF. **5. A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF). No exercício de competência penal originária do STF (CF, art. 102, I, "b" c/c Lei nº 8.038/1990, art. 2º e RI/STF, arts. 230 a 234), a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis.** 6. Questão de ordem resolvida no sentido de anular o ato formal de indiciamento promovido pela autoridade policial em face do parlamentar investigado. (STF, Inq. 2.411QO/MT, Pleno, J. 10/10/2007)

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021

respeito de autorização/determinação judicial para o início das investigações. Submetem-se os Prefeitos Municipais, desse modo, quanto à instauração do inquérito, às normas ordinárias do CPP, aplicável à generalidade dos cidadãos, as quais não exigem autorização jurisdicional para a mera abertura de investigações preliminares. (...) 25. Assim, e aqui encerro minha sutil divergência com a fundamentação do eminente Relator, concluo que a abertura de inquérito contra os Prefeitos Municipais não se submete à autorização/determinação judicial, podendo ser feita diretamente pela Polícia. 26. Essa conclusão não implica, por outro lado, que os inquéritos instaurados contra Prefeitos ocorram à margem de distribuição ou registro no Poder Judiciário, muito menos que seja excluída a necessária supervisão judicial dos atos investigativos diretamente dirigidos contra o titular da prerrogativa de foro. 26.1. Em outros termos, é desnecessária autorização judicial para o início das investigações, porém, é imprescindível que o inquérito tramite sob supervisão judicial – registrado e distribuído no Tribunal competente para o julgamento do titular da prerrogativa de foro -, sob a consequência de invalidade dos elementos probatórios colhidos contra o detentor da prerrogativa. (STF, AP 912/PB, 1ª T, J. 07/03/2017).

O RISTF, deste modo, cria inaceitável exceção em favor das autoridades federais, razão pela qual deve-se revigorar a regra geral já imposta pelo Código de Processo Penal em seu art. 5, nos termos do presente projeto, garantindo-se, assim, a autonomia da Polícia Judiciária e do Ministério Público, fixando-se, expressamente, a desnecessidade de autorização jurisdicional para instauração de inquérito contra essas autoridades políticas, mesmo porque, como visto no preâmbulo da presente justificação, há uma patente ineficiência das Cortes Supremas em processar as ações penais de sua competência originária, de modo que inserir, nas competências do futuro relator a de autorizar instauração de inquérito apenas gera mais um empecilho a busca por um sistema penal eficiente.

Assim, a fim de apresentar a população, ao menos um sinal de fortalecimento do combate à corrupção – visto que, no presente momento, improvável reformas mais vigorosas e amplas do instituto do foro por prerrogativa de função, ou mesmo a sua extinção –, bem como no intuito de concretizar do próprio sistema processual penal acusatório e a eficiência da persecução penal dos crimes cometidos por agentes políticos, peço aos eminentes colegas que aprovelem este projeto de lei.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Sala das Sessões, 24/6/2021

KIM KATAGUIRI
Deputado Federal (DEM-SP)

Apresentação: 24/06/2021 14:07 - Mesa

PL n.2318/2021



Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 4º andar, gabinete 421
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Katagui
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211749821800>



CD211749821800