



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DA PARAÍBA
PÓS GRADUAÇÃO LATU SENSU EM PRÁTICAS JUDICANTES**

MANUEL CAMILO DA SILVA FILHO

**O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988: A INTERPRETAÇÃO CONFERIDA PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL A PARTIR DA AÇÃO PENAL 937-QO/RJ**

**JOÃO PESSOA-PB
2018**

MANUEL CAMILO DA SILVA FILHO

**O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988: A INTERPRETAÇÃO CONFERIDA PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL A PARTIR DA AÇÃO PENAL 937-QO/RJ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Práticas Judicantes da Escola Superior da Magistratura da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Área de concentração:

Hermenêutica jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Bianor Arruda Bezerra Neto

**JOÃO PESSOA
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586f Silva Filho, Manuel Camilo da.
O foro por prerrogativa de função na Constituição Federal de 1988 [manuscrito] : a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal a partir da ação penal 937-QO/RJ / Manuel Camilo da Silva Filho. - 2018.
36 p.
Digitado.
Monografia (Especialização em Prática Judicante) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa , 2018.
"Orientação : Prof. Dr. Bianor Arruda Bezerra Neto , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."
1. Foro privilegiado. 2. Prerrogativa de Função. 3. Ação penal 937/RJ. 4. Interpretação Constitucional. I. Título
21. ed. CDD 345

MANUEL CAMILO DA SILVA FILHO

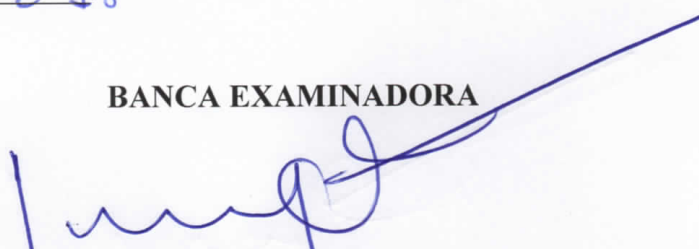
O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A INTERPRETAÇÃO CONFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A PARTIR DA AÇÃO PENAL 937-QO/RJ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Pós-Graduação lato sensu em Prática Judicante da Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola Superior da Magistratura (ESMA/PB), como requisito à obtenção do título de Especialista.

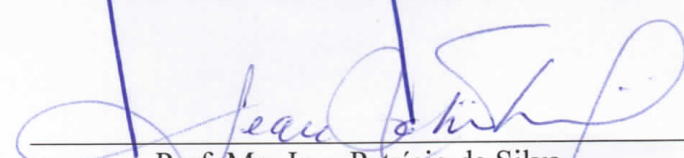
Área de concentração: Hermenêutica Jurídica

Aprovado em: 26/09 2018

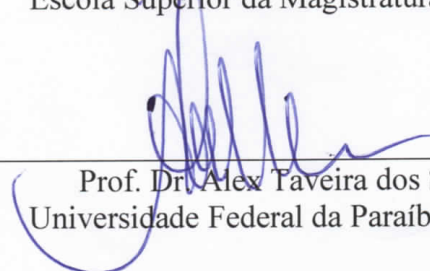
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Bianor Arruda Bezerra Neto
Escola Superior da Magistratura (ESMA)



Prof. Me. Jean Patrício da Silva
Escola Superior da Magistratura (ESMA)



Prof. Dr. Alex Taveira dos Santos
Universidade Federal da Paraíba (ESMA)

À minha família, Manuela Moreira (esposa),
Josias Emanuel e Priscila Ellen, inspiração
para buscar dias melhores, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Professora Dr.^a Silmary Alves de Queiroga Vita, coordenadora do curso de Especialização, por seu empenho.

Ao meu estimado professor e orientador, Dr. Bianor Arruda: pelas dicas colocadas ao longo dessa orientação, pela paciência e atenção dedicadas, pela forma como me fez observar e pensar esta pesquisa: subtraindo meu olhar macio e reduzido, fazendo-me enxergar bem mais além do horizonte jurídico-doutrinário proporcionado por este tema.

Aos meus pais, Manoel Camilo e Julimar Eufrásio, pela educação e inspiração de vida que sempre me proporcionam: nossa convivência lá atrás fez nascer esse sonho hoje.

Às minhas avós Maria Eufrásio (in memorian) e Benigna, meus avôs João Camilo e Josimar Eufrásio (in memorian), minhas tias Tereza Eufrásio (in memorian), Cláudia Eufrásio, Socorro Eufrásio e prima/irmã Damares Eufrásio: vocês foram pedras e fundamentais para a realização desse sonho.

Aos meus irmãos, Renan Cesár e Renata Camilla, apesar de minha recorrente ausência em seus dias, sempre trago vocês comigo.

Aos professores do Curso de Especialização da ESMA, em especial, aos Profs.^o Bianor Arruda (orientador), Hugo Zaher, Lorena Freitas, Silmary Queiroga, Mônica Cavalcanti, Enoque Feitosa, Euller Jansen, Wilson Belquior, Wladimir, Luciano Nascimento e Fabiano Emídio, que contribuíram ao longo desses onze meses, por meio das disciplinas e debates para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de minha pessoa como um jurista melhor.

A minha amada e querida família, Manuela Moreira, Josias Emanuel e Priscila Ellen, por ser a força motivacional que me sustenta e anima em dias difíceis desta vida.

Ao meu Soberano Deus, por suas grandes manifestações de misericórdia, bondade e apoio a minha pessoa: És o meu refúgio e fortaleza bem presente nos dias mais difíceis.

Aos funcionários da ESMA: Margareth, Júlio, Ruth e José Iran Lima Filho pela presteza e atendimento sempre que necessário.

Aos colegas de classe: Orismar, Daniel Dantas, Wilson Sales, Jezisrael, Carlos, Rafael Teixeira, Alberto e Charlene pelos momentos de amizade e apoio.

“O sistema é feito para não funcionar. Mesmo quem defende a ideia de que o foro por prerrogativa de função não é um mal em si, na sua origem e inspiração, não tem como deixar de reconhecer que, entre nós, ele se tornou uma perversão da Justiça”. (BARROSO, 2017, p. 03).

RESUMO

O presente trabalho tem a finalidade de analisar a garantia processual constitucional do Foro Especial por Prerrogativa de Função na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no que toca à interpretação e aplicação desse dispositivo jurídico no âmbito da competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Esta pesquisa, de caráter qualitativo, descritivo, utilizou-se de procedimento metodológico dedutivo com vistas a avaliar a permanência desse instituto nos moldes atualmente previsto na Constituição Federal de 1988. O objetivo é demonstrar a necessidade de modificar o cenário jurídico no que concerne à aplicação e interpretação dessa garantia processual, buscando resposta ao questionamento que envolve a delimitação do vulgarmente chamado foro privilegiado e sua verossímil contribuição à efetividade da prestação jurisdicional por parte do Poder Judiciário. Para isso foi realizada pesquisa em trabalhos acadêmicos, artigos, bibliografias, legislação e jurisprudência atualizados sobre o tema. Propõe-se a exposição do foro especial em sede do Supremo Tribunal Federal com base em análise de dados estatísticos processuais, a fim de saber o tempo de trâmite dos processos dessa natureza, o número de ações criminais que não foram julgadas por ter decorrido a prescrição dos respectivos delitos, bem como demonstrar que a interpretação e aplicação do foro especial, segundo o modelo outrora vigente, não encontra guarida para realização eficiente da prestação jurisdicional de diversos princípios e valores constitucionais, como isonomia, moralidade, república, entre outros. O efeito conclusivo do trabalho foi a compreensão da disfuncionalidade do modo como se aplicava, em outros tempos, a prerrogativa de foro no âmbito do STF. Compreendendo que, a viragem jurisprudencial, através do julgamento da questão de ordem na AP 937/RJ, alterou o anterior entendimento da Corte, produzindo interpretação mais consentânea e eficaz sob a ótica do sentimento social e da realização mais eficiente do espírito e valores constitucionais emanados da Carta Política de 1988.

Palavras-Chave: Foro privilegiado. Prerrogativa de Função. Interpretação Constitucional. Ação penal 937/RJ.

RESUMÉN

El presente trabajo tiene la finalidad de analizar la garantía procesal constitucional del Foro Especial por Prerrogativa de Función en la Constitución Federal de 1988, más precisamente en lo que se refiere a la interpretación y aplicación de ese dispositivo jurídico en el ámbito de la competencia jurisdiccional del Supremo Tribunal Federal. Esta investigación, de carácter cualitativo, se utilizó de procedimiento metodológico deductivo con miras a evaluar la permanencia de ese instituto en los moldes actualmente previsto en la Constitución Federal de 1988. El objetivo es demostrar la necesidad de modificar el escenario jurídico en lo que concierne a la aplicación e interpretación de esa garantía procesal, buscando respuesta al cuestionamiento que implica la delimitación del vulgarmente llamado foro privilegiado y su verosímil contribución a la efectividad de la prestación jurisdiccional por parte del Poder Judicial. Para ello se realizó una investigación en trabajos académicos, artículos, bibliografía, legislación y jurisprudencia actualizados sobre el tema. Se propone la exposición del foro especial en sede del Supremo Tribunal Federal sobre la base de análisis de datos estadísticos procesales, a fin de saber el tiempo de trámite de los procesos de esa naturaleza, los números de acciones criminales que no fueran juzgados por haber transcurrido la prescripción de los respectivos delitos, así como demostrar que la interpretación y aplicación del foro especial según el modelo em outro tiempo vigente no encuentra guarida para realización eficiente de la prestación jurisdiccional y diversos principios y valores constitucionales, como isonomía, moralidad y república, entre otros. El efecto concluyente del trabajo fue la comprensión de la disfuncionalidad del modo en que se aplicaba, en otro tiempo, la prerrogativa de foro en el marco del STF. Y que el viraje jurisprudencial, a través del juicio de cuestión de orden en la AP 937 / RJ, modificó el anterior entendimiento, produciendo una interpretación más coherente y eficaz bajo la óptica del sentimiento social y de la realización más eficiente del espíritu y valores constitucionales emanados de la Carta Política de 1988.

Palabras Clave: Foro privilegiado. Prerrogativa de Función. Interpretación Constitucional. Acción penal 937 / RJ.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. PRERROGATIVA DE FORO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: CONCEITO E EVOLUÇÃO NORMATIVA	11
2.1. A instituição de “prerrogativa de foro” no período monárquico: Constituição Imperial de 1824	11
2.2. Conformidade na prerrogativa de foro nas Constituições republicanas (1891 a 1988)	13
3. ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A PRERROGATIVA DE FORO	17
3.1. Infrações cometidas antes do exercício de função com prerrogativa de foro (regra da atualidade)	19
3.2. Infrações realizadas durante o exercício de função com prerrogativa de foro (regra da contemporaneidade)	19
3.3. Infrações concretizadas após o exercício de função com prerrogativa de foro	21
4. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL ..	23
4.1. Entendimento do STF anterior à Ação Penal 937-QO/RJ	23
4.2. Precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a prerrogativa de foro (julgamento da AP 937-QO/RJ)	25
5. AVALIAÇÃO CRÍTICA SOBRE O POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL	28
6. CONCLUSÃO	32
7. REFERÊNCIA	34

1. INTRODUÇÃO

O foro por prerrogativa de função está previsto em nossa legislação pátria desde o momento em que esta nação não caminhava como Estado Nacional Soberano (período imperial). Originado desde a fase monárquica, a prerrogativa de foro surgiu com a finalidade de buscar, em tese, a tutela do desempenho de determinados cargos e/ou funções públicas, resguardando-os de investidas externas de natureza intimidatória, as quais podem levar ao risco de ameaça ao bom desenvolvimento da coisa pública.

No entanto, hodiernamente, percebe-se que a utilização dessa garantia processual, na maneira como a Corte Constitucional interpretava e aplicava esse dispositivo jurídico, ocasionava o desvio da real finalidade constitucional atribuída àquele instituto, promovendo uma realidade de disfuncionalidade, impunidade, inchaço processual, desigualdade e inefetividade da prestação jurisdicional, entre outros prejuízos à instituições públicas.

Destarte, o objetivo desta pesquisa consiste na procura de resposta à indagação envolvendo a restrição da interpretação/aplicação da prerrogativa de foro e sua relação com a efetividade da prestação jurisdicional no âmbito da competência originária do Supremo Tribunal Federal.

As razões para a elaboração deste trabalho se funda numa inquietação pessoal, buscando compreender a importância de uma efetiva, séria e isonômica prestação jurisdicional por parte do Poder Judiciário, e sua correspondência com a realização dos princípios e valores constitucionais plasmados na Carta de Outubro de 1988.

Para alcançar o fim a que se propôs, este trabalho inicia com a exposição do instituto da prerrogativa de foro no sistema constitucional brasileiro, desde a Constituição Imperial de 1824 até a atual Carta Cidadã. Posteriormente, o entendimento doutrinário sobre o foro especial, demonstrando particularidades e pensamentos de alguns doutrinadores. Logo em seguida, a compreensão do tema por parte da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, enfatizando a recente mudança jurisprudencial naquela Corte, com base no julgamento da questão de ordem na AP 937/RJ. No quarto tópico, a posição crítica e avaliativa, deste autor, sobre a compreensão do instituto jurídico, colocados pela doutrina e jurisprudência do STF. Por fim, a conclusão

do trabalho, expondo uma síntese de toda a pesquisa realizada, emitindo posicionamento pessoal acerca do tema.

Portanto, conclui-se o trabalho, buscando demonstrar a disfuncionalidade do modelo de foro especial que pairava na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E que a recente alteração no entendimento jurisprudencial da Corte, concedendo interpretação restritiva quanto ao sentido e o alcance da garantia processual ora em apreço, foi um passo fundamental para a uma prestação jurisdicional mais eficaz, consoante o espírito e os valores fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

2. PRERROGATIVA DE FORO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: CONCEITO E EVOLUÇÃO NORMATIVA

A origem da prerrogativa de foro, no sistema constitucional brasileiro, bem assim sua evolução normativa tem origem na primeira Carta Constitucional do Brasil, Constituição do Império de 1824, outorgada pelo então Imperador, Dom Pedro I.

Cabe acentuar, desde então, tendo em vista a relevância desse dispositivo no sistema constitucional, o contexto normativo em que ele se desenvolveu no cenário brasileiro.

2.1 A instituição da “prerrogativa de foro” no período monárquico: Constituição Imperial de 1824

Antes de adentrar na evolução normativa do foro especial, torna-se fundamental lançar uma análise conceitual sobre o instituto. Portanto, valendo-se do entendimento doutrinário acerca desse dispositivo processual, a doutrina majoritariamente ensina, compreendendo a garantia constitucional do foro por prerrogativa de função como sendo (em suma) a regra ou garantia processual constitucional (*ratione personae*), com a finalidade de estabelecer o foro competente para o processo e julgamento de determinadas autoridades públicas, por decorrência do cargo ou funções por elas exercidas. Renato (BRASILEIRO, 2017, p. 315) doutrina no seguinte sentido:

Cuida-se da denominada competência *ratione functionae*. Essa jurisdição especial assegurada a certas funções públicas tem como matriz o interesse maior da sociedade de que aqueles que ocupam certos cargos possam exercê-los em sua plenitude, com alto grau de autonomia e independência, a partir da convicção de que seus atos, se eventualmente questionados, serão julgados de forma imparcial por um tribunal. (...) a competência por prerrogativa de função é estabelecida não em virtude da pessoa que exerce determinada função, mas sim como instrumento que visa resguardar a função exercida pelo agente.

Portanto, é compreensível que a intenção do instituto processual é atingir a tutela do cargo ou função pública, e não a pessoa detentora do cargo. Logo, é competência processual que se estabelece em razão da função

(*ratione functionae*) em detrimento da pessoa. Na mesma linha doutrinária caminha o ilustre mestre Tourinho Filho (2012, p.362):

Há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado e, em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria, gozam elas de foro especial, isto é, não serão processadas e julgadas como qualquer do povo pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada.

O foro especial é tema fundamental no que diz respeito à jurisdição constitucional na esfera institucional do Supremo Tribunal Federal. À vista disso, é primordial salientar as razões históricas e apresentar a evolução normativa pelas quais o instituto evoluiu no Brasil, até chegarmos ao cenário jurídico atual. Desde logo, salienta-se que devido os propósitos perseguidos nesta parte da pesquisa, os quais se restringem à evolução histórico-normativa do foro por prerrogativa no sistema jurídico brasileiro, não será abordado sua origem e/ou desenvolvimento no cenário internacional.

Dessa forma, mister enfatizar, nesse início, a origem da prerrogativa de foro no sistema constitucional brasileiro. Para tanto, traz-se a exposição a Carta Imperial de 1824, pois em seu artigo 47(Constituição de 1824), assim dispunha:

Art. 47. E' da atribuição exclusiva do Senado

- I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiro de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o período da Legislatura.
- II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

Mais a frente, em seu artigo 99, atribuía privilégio de caráter absoluto ao imperador, cuja pessoa era considerada “*sagrada e inviolável*”, sendo totalmente irresponsável por seus atos.

Ao Superior Tribunal de Justiça (atual Supremo Tribunal Federal), a maior instância da Justiça no período imperial, competia, dentre outras atribuições, “Conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os

seus Ministros, os da relações, os Empregados no Corpo Diplomático, e os Presidentes das Províncias.”

2.2 Conformidade da prerrogativa de foro nas Constituições republicanas (1891 a 1988)

No final do século XIX, em 1889, instala-se a República no Brasil, surgindo, em 1891, a primeira constituição republicana, a qual estabeleceu a responsabilidade do Presidente da República, o qual era “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” (art. 53). Nessa linha, competia, pois, ao Supremo Tribunal processar e julgar: (I) os Ministros de Estado nos crimes comuns e de responsabilidade, sendo os crimes conexos com os do Presidente da República julgados pela autoridade competente para o julgamento desse (art. 52, § 2º); e (II) os Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 59, I, a).

Após a chamada Revolução de 1930, no início do período da chamada Era Vargas, nasce a segunda Constituição republicana, Constituição de 1934, a qual dispunha em seu art. 58:

Art. 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas o voto de qualidade.

Concedeu-se à Corte Suprema, a qual substituiu o Supremo Tribunal Federal durante a vigência da Carta de 1934, competência para “processar e julgar originariamente o Presidente da República e os Ministros da Corte Suprema, nos crimes comuns; os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juizes dos Tribunais federais e bem assim os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos nos crimes comuns e nos de responsabilidade, salvo, quanto aos Ministros de Estado”, nos

crimes conexos com os do Presidente da República, e, finalmente, “os Juízes federais e os seus substitutos, nos crimes de responsabilidade” (art. 76, I, a, b e c).

A Constituição ditatorial de 1937, conhecida como “Polaca”, dispôs que o Presidente da República seria submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, nos casos de crime de responsabilidade, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação (art. 86). Os Ministros de Estado, “nos crimes comuns e de responsabilidade”, seriam “processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal”, exceto nos crimes conexos com os do Presidente da República (art. 88, § 2º). No que toca aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, esses seriam processados e julgados pelo Conselho Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 100). Ao Supremo Tribunal Federal competia processar e julgar, originariamente, seus próprios Ministros, bem como os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade”, ressalvada, quanto aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a competência do Conselho Federal (art. 101, I, a e b). A prerrogativa de foro foi estendida, também, às unidades federadas: os Tribunais de Apelação nos Estados e no Distrito Federal e os Territórios possuíam competência privativa para processar e julgar os juízes inferiores, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 103, e).

A Constituição Federal de 1946, marcando a volta do país ao regime democrático, após a *Era Vargas*, foi recebida e louvada como um dos maiores marcos da trajetória constitucional brasileira, concedendo ao Senado Federal a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (se admitida a acusação pela Câmara dos Deputados) e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, bem como processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade (art. 62, I e II). Nos crimes comuns, o Presidente da República seria submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, também se admitida a acusação pela Câmara dos Deputados (art. 88). Quanto ao Supremo Tribunal Federal,

competia-lhe processar e julgar originariamente o Presidente da República nos crimes comuns, bem como os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República nos crimes comuns; os Ministros de Estado, os juizes dos Tribunais Superiores Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Chefes de missão diplomática de caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvado, quanto aos Ministros de Estado, a os crimes conexos com os do Presidente da República (art. 101, I, *a*, *b* e *c*). No âmbito estadual, competia privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os Juizes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratasse de crimes eleitorais (art. 124, IX).

A Constituição ditatorial de 1967 previu igualmente um grande número de hipóteses de foro especial por prerrogativa de função. Sob o seu regime, era competência privativa do Senado Federal julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão, bem como processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade (art. 44, I e II). Nos casos de crimes comuns, o julgamento cabia ao Supremo Tribunal Federal (art. 85). Em ambos os casos, a Câmara dos Deputados deveria declarar procedente a acusação por dois terços de seus membros (art. 85). Os Ministros de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, seriam processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste (art. 88). Ao Supremo Tribunal Federal, competia processar e julgar originariamente: nos crimes comuns, o Presidente da República, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, os Juizes Federais, os Juizes do Trabalho e os membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros dos Tribunais de Contas, da União, dos Estados e do Distrito Federal, e os Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente (art. 114, I, *a* e *b*). No âmbito estadual, competia privativamente aos Tribunais de Justiça processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada

e os Juizes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais (art. 136, § 3º).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retomou as diversas hipóteses de prerrogativa de foro antes previstas, ampliando a competência do STF para processar e julgar, nos crimes comuns, o vice-presidente, os deputados e os senadores (art. 119, I, a).

Por sua vez, foi perante a Constituição Cidadã de 1988, no entanto, que as atribuições de prerrogativa de foro atingiram seu apogeu, englobando uma enorme gama de autoridades. Hodiernamente, por determinação da Carta Magna de 1988 ou da legislação infraconstitucional que dela decorre, possuem prerrogativa de foro o Presidente e o Vice-Presidente da República, os membros do Congresso Nacional, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República (102, I, b); os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (102, I, c); as autoridades ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, em caso de *habeas corpus* (102, I, i); os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, 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 (105, I, a); as autoridades federais da administração direta ou indireta, em caso de mandado de injunção (105, I, h); os juizes federais, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, os membros do Ministério Público da União (108, I, a); os juizes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público estadual; os Prefeitos; os oficiais gerais das três Armas (Lei 8.719, de 1993, art. 6º, I); e os juizes eleitorais, nos crimes eleitorais (lei nº 4.737/1965, art. 29, I, d).

3. ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A PRERROGATIVA DE FORO

A doutrina brasileira soa, a uma voz, que a garantia da prerrogativa de foro tem como destinatário, certos cargos ou funções públicas, previamente abarcados, no ordenamento jurídico, por essa especificidade normativa. Assim, infere-se, desde logo, que essa prerrogativa, a (1), não almeja a proteção do detentor do cargo e/ou função pública; a (2), não deve constituir regra que abrace um número amplo de cargos ou funções estatais. Nisso, a docência de Nestór Távora (2017, p. 427) expõe o seguinte:

Determinadas pessoas, em razão da alta relevância da função que desempenham, têm direito ao julgamento por órgão de maior graduação. Permite-se, assim, enaltecer a função desempenhada, e evitar as pressões indiretas que poderiam ocorrer se as diversas autoridades fossem julgadas pelos juízes de primeiro grau. Para proteger o exercício do cargo ou da função que tenha relevância constitucional estatal, contra investidas de toda a ordem, para assegurar ao acusado detentor de prerrogativa de função um julgamento com menor suscetibilidade a pressões externas (porque colegiado), bem como para proteger o julgamento contra ameaças de pressões do próprio acusado, prevê o ordenamento jurídico a prerrogativa de função.

Semelhante pensamento leciona Renato Brasileiro (2017, 315),

Essa jurisdição especial assegurada a certas funções públicas tem como matriz o interesse maior da sociedade de que aqueles que ocupam certos cargos possam exercê-los em sua plenitude, com alto grau de autonomia e independência, a partir da convicção de que seus atos, se eventualmente questionados, serão julgados de forma imparcial por um Tribunal. Como se percebe, a competência por prerrogativa de função é estabelecida não em virtude da pessoa que exerce determinada função, mas sim como instrumento que visa resguardar a função exercida pelo agente.

Com essa compreensão, é relevante trazer à baila a trivial expressão “*foro privilegiado*,” e emitir a seguinte indagação: *a oportunidade jurídica de ser processado e/ou julgado por um colegiado de juízes, tratar-se-ia de um verdadeiro e repugnante privilégio?* Esse quesito receberá a resposta desse autor em seção específica (tópico 5).

No que concerne ao processo e julgamento pelos órgãos superiores de maior instância, o magistério do professor Pacelli (2017, p. 115) ensina que isso se dá em face daqueles ministros de instâncias superiores encontrarem-se *mais afastados, em tese*, de eventual influência do acusado ou pressões populares contra o detentor do cargo, o que acontece, de tempos em tempos, por exemplo, com os integrantes do Congresso Nacional, devido aos inúmeros escândalos de suposta prática de crimes de corrupção, protagonizados por esses membros da classe política; 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”*.

Tendo em vista o exposto até o momento, acerca do foro especial ou privilegiado, fundamental mencionar o voto do Ministro Victor Nunes Leal (Rcl 473, Rel. Min. Victor Nunes, Dj de 6/6/1962), tão citado pela doutrina e jurisprudência:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída, não no interesse pessoal 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 a eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado.

Outro ponto determinante na pesquisa deste tema é deixar claro que a abordagem sobre a natureza infracional, que serve como pressuposto ao foro por prerrogativa de função restringir-se-á aos crimes de natureza comuns, ou seja, todos aqueles de natureza penal, incluindo as infrações criminais abordadas pela legislação eleitoral (PACELLI, 2017, p. 116), que venham a ser cometidas por aquelas pessoas previstas na letra 'b', I, do art. 102 da Carta Federal de 1988.

Portanto, à análise do ensinamento doutrinário sobre o tema, neste momento julga-se indispensável trazer as hipóteses ou situações pelas quais a

prerrogativa de foro foi conferida, segundo o momento da realização da conduta infracional ou do status atual da pessoa.

3.1 Infrações cometidas antes do exercício de função com prerrogativa de foro (regra da atualidade)

O entendimento jurisprudencial do STF quanto a esse aspecto era no sentido de se observar a *atualidade do exercício da função que carregava a prerrogativa em si*. Ou seja, caso a infração penal houvesse sido cometida em data anterior ao início do exercício de cargo ou função com prerrogativa de foro, com o surgimento de fato (diplomação em cargo eletivo ou designação para função ou cargo) que ensejasse foro especial, o inquérito ou processo criminal deveria ser remetido para o tribunal ou órgão judicial competente para julgar esse agente (regra da atualidade). O Ministro Alexandre de Moraes (2016) doutrina acerca:

Igualmente, haverá a aplicação da regra da atualidade do mandato em havendo a eleição do investigado/réu durante o inquérito policial/ação penal, com sua respectiva diplomação. O caso será imediatamente remetido ao Supremo Tribunal Federal, que prosseguirá com o feito. Assim, a competência do Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento de crimes praticados por parlamentares somente persistirá enquanto o mandato não se encerrar. Com o término do mandato, os autos deverão ser remetidos ao juízo comum, sendo válidos todos os atos praticados até esse momento.

Frise-se que a regra da atualidade decorre do entendimento que a Suprema Corte tinha acerca do parágrafo 1º do artigo 53 da Carta Cidadã, a qual estabelece a jurisdição do STF como sede judicial para o foro por prerrogativa dos Parlamentares Federais, por exemplo, desde a diplomação nos respectivos cargos eletivos. Contudo, necessário salientar que a remessa dos autos de inquéritos ou processos criminais ao STF não invalidaria os atos processuais praticados até aquele momento, pelo juiz natural competente, haja vista o princípio do *tempus regit actum*, previsto no artigo 2º do Código de Processo Penal.

3.2 Infrações realizadas durante o exercício de função com prerrogativa de foro (regra da contemporaneidade)

O Supremo Tribunal Federal, ainda sob a vigência da Carta Federal de 1946, editou a súmula 396, com o seguinte teor: “*Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício*”. Ou seja, entendia a Excelsa Corte que, caso o crime houvesse sido cometido durante o exercício funcional, apesar de eventual cessação desse exercício, subsistiria a competência originária do tribunal competente. Tinha-se, dessa forma, o que a doutrina denomina de *regra da contemporaneidade*. Todavia, em agosto de 1999, por meio do Inq. 687, da relatoria do Min. Sydney Sanches, o Supremo Tribunal alterou seu entendimento, cancelando a referida súmula. Na ementa do acórdão vê-se a o resumo da fundamentação que levou a Corte a suprimir o anterior entendimento, verbis, trecho da ementa:

A tese consubstanciada nessa súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expressas, pois, no art. 102, I, ‘b’, estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar “os membros do Congresso Nacional”, nos crimes comuns. Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice Presidente, o ex-Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, “b” e “c”).

Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou mandato.

Logo, houve, nesse sentido, a extinção da “regra da contemporaneidade”, não comportando mais a *perpetuatio jurisdictionis* para ex-membros ou ocupantes de cargos/funções com prerrogativa de foro no STF.

No entanto, em meados de 2002, o Congresso Nacional, na tentativa de reavivar a anterior regra da *contemporaneidade*, aprovou a lei nº 10.628/02, alterando o disposto no artigo 84, CPP, para declarar que “*uma vez praticado o crime no exercício de função com prerrogativa de foro, se manteria a competência do respectivo tribunal, ainda quando já fora do cargo seu autor*” (LENZA, 2018). Portanto, como ensina Alexandre de Moraes (2016), a intenção da alteração do parágrafo 1º foi trazer à tona, novamente, a prerrogativa de função para os atos administrativos praticados pelo agente, enquanto o

parágrafo 2º do mesmo artigo cuidava da equiparação entre a ação de improbidade administrativa e a ação penal, com a finalidade explícita de conceber prerrogativa de foro para o agente em razão da função exercida. Todavia, nas palavras do professor Lenza (2018),

Toda definição de competência para o julgamento dos tribunais está na Constituição, podendo se reconhecer, então, um inegável postulado de reserva constitucional de competência originária [...] Dessa forma, a ampliação de competência originária dos tribunais não poderá ser implementada por lei, mas, no caso, por reforma constitucional ou eventual processo informal de mudança (mutação constitucional).

Posteriormente, tendo como objeto a lei em apreço, foram propostas a ADI 2.797, ajuizada em 27.12.2002 pela Associação Nacional dos Membros do MP, e a ADI 2.860, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, ambas da relatoria do eminente Ministro Sepúlveda Pertence. Anos mais tarde, em 15/09/2005, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade (7 x 3) do foro por prerrogativa para os ex-ocupantes de cargos públicos e/ou mandato eletivo.

3.3 Infrações concretizadas após o exercício de função com prerrogativa de foro

Nesse ponto, o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal é pacífico no sentido de não se estender a prerrogativa de foro ao agente que não mais detenha ou esteja investido em cargo ou função que enseje tal prerrogativa. Portanto, o cometido de infração fora do exercício de função com prerrogativa de foro não enseja a remessa de inquérito ou processo criminal ao anterior tribunal em que o agente detinha prerrogativa especial. Nesse sentido, entendimento do Ministro Celso de Mello, quando da relatoria da ação originária 1.981-RN, que assim ementou aquela ação:

EMENTA: PRERROGATIVA DE FORO. EXCEPCIONALIDADE. MATÉRIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. INAPLICABILIDADE A EX-OCUPANTES DE CARGOS PÚBLICOS E A EX-TITULARES DE MANDATOS ELETIVOS. CANCELAMENTO DA SÚMULA 394/STF. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA “PERPETUATIO JURISDICTIONIS”. POSTULADO REPUBLICANO E JUIZ NATURAL.

Portanto, o STF, interpretando o texto constitucional do artigo 102, I, 'b' e 'c', deixou claro que a competência se mostra no tempo presente, atual, para processar e julgar (Inq. 687/STF) as autoridades investidas naqueles cargos (e não a ex-membros do Congresso Nacional, por exemplo) que a Constituição menciona como de competência por prerrogativa de foro daquela Corte. Dessa forma, a Suprema Corte confirma seu entendimento, de maneira a não mais reproduzir o entendimento firmado pela súmula 394, em que a prerrogativa de foro era perpetuada (*perpetuatio jurisdictionis*) mesmo após o fim do exercício de função que ensejava a prerrogativa de foro. Ademais, noutra oportunidade, o Ministro Celso de Mello voltou a afirmar, em voto, na relatoria do Inq. 862/DF, não mais se subsistir, sob a égide do espírito constitucional da Carta Política de 1988, tal entendimento (verbis):

Não mais subsiste a competência penal originária do Supremo Tribunal Federal (...), se (...) sobrevém a cessação da investidura do indiciado, denunciado ou réu no cargo, função ou mandato cuja titularidade justificava a outorga da prerrogativa de foro 'ratione muneris', prevista no texto constitucional (CF, art. 102, I, 'b' e 'c'). A prerrogativa de foro perde a sua razão de ser, deixando de incidir e de prevalecer, se aquele contra quem foi instaurada a persecução penal não mais detém o ofício público cujo exercício representava o único fator de legitimação constitucional da competência penal originária do Supremo Tribunal, mesmo que a prática delituosa tenha ocorrido durante o período de atividade funcional. (STF, Inq.862/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 08.11.99).

Logo, concretizando esse entendimento firmado majoritariamente pelo STF, a Corte editou súmula, pacificando entendimento sobre a matéria - súmula 541/STF: “*A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional.*”

4. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL

A garantia constitucional da prerrogativa de foro, no espaço jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, é matéria inerente a sua jurisdição constitucional, já que esta Corte dispõe de competência originária em matéria penal para julgar determinadas autoridades públicas e políticas.

A partir disso, relevante registrar que a Suprema Corte manteve precedente sobre o dispositivo ora estudado, durante 35 anos de jurisdição. E que após isso, mediante novos ares constitucionais sobre o país, desfrutando de uma nova ordem jurídica, a Corte mudou seu entendimento, enquadrando-o sob o viés do espírito Constitucional da atual Carta Política.

4.1. Entendimento do STF anterior à AP 937-QO/RJ

O Supremo Tribunal Federal dispunha de precedentes sobre o foro por prerrogativa de função, firmado, dentre outros, pelo julgado da Reclamação nº 473, da relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, voto prolatado em 1962. Nesse sentido, o Min. Ricardo Lewandowski, em voto proferido no julgamento da AP 937/RJ, trouxe um breve trecho do voto do Min. Victor Nunes, no julgamento daquela Reclamação:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída, não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público de 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 atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado.

Essa correção, sinceridade e independência moral com que a lei quer que sejam exercidos os cargos públicos ficaria comprometida, se o titular pudesse recear que, cessada a função, seria julgado, não pelo Tribunal que a lei considerou mais isento, a ponto de o investir de jurisdição especial para julgá-lo no exercício do cargo, e sim, por outros que, presumidamente, poderiam não ter o mesmo grau de isenção. (Rcl 473, Rel. Min. Victor Nunes, DJ de 6/6/1962).

Posteriormente, em abril de 1964, o Supremo Tribunal Federal edita a súmula 394, estabelecendo o seguinte entendimento: “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.” Logo, a partir da linha jurisprudencial acima, o STF entendia que a prerrogativa de foro prevalecia com o agente, mesmo após o fim do exercício funcional, prorrogando-se, dessa maneira, a competência processual do Tribunal a quo.

No entanto, no ano de 1999, através do Inq. 687-QO/SP, relatoria do Ministro Sydney Sanches, o Supremo Tribunal cancelou a referida súmula, alterando, sintomaticamente a jurisprudência da Corte. Logo, conforme sustentou o Min. relator (STF, Inq. 687-QO/SP, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 09/11/2001, p. 01), na ementa de seu voto,

A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expressas, pois, no art. 102, I, 'b', estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar 'os membros do Congresso Nacional', nos crimes comuns.

Dessa forma, acompanhando o voto relator, por unanimidade, o Plenário do STF mudou seu entendimento, a favor de uma interpretação mais restritiva com relação ao alcance da prerrogativa de foro, alcançando apenas aquele rol de autoridades do inciso 'b', do art. 102, da Constituição Federal, quando em atual exercício do mandato, e não a ex-membros.

No entanto, no final do ano de 2002 (estranhamente ao final do mandato de diversos parlamentares federais, inclusive vários deles investigados por supostas práticas de crimes de colarinho branco), o Congresso Nacional vota e aprova a Lei nº 10.628/2002, alterando a redação do artigo 84, do Código de Processo Penal, restabelecendo a regra da contemporaneidade do mandato (regra essa suprimida com a extinção da súmula 394/STF), concedendo a *perpetuatio jurisdictionis* mesmo após o término do mandato parlamentar, bem como as ações de improbidade administrativa contra as autoridades com prerrogativa de foro deveriam ser propostas perante os tribunais competentes

para as ações daquela natureza excepcional, ou seja, perante o STF no caso das autoridades da alínea 'b', do artigo 102, I, da Carta Magna.

Tendo essa norma como objeto, foram propostas, perante o STF, a ADI 2.797 e 2.860, buscando a declaração de inconstitucionalidade da referida norma, o que aconteceu, em 2005, quando o plenário do Supremo declarou a inconstitucionalidade do foro especial por prerrogativa de função para ex-ocupantes de cargos e/ou funções públicas ou mandatos eletivos, sob o fundamento, dentre outros, da violação da taxatividade das competências do Supremo Tribunal Federal, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, e em vasta jurisprudência da Corte (HC 125226, Relatoria Min. LUIZ FUX, j. 30/06/2016, DJE 01.07.2016, por exemplo).

4.2. Atual precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a prerrogativa de foro (julgamento da AP 937-QO/RJ)

O tema do foro especial por prerrogativa de função voltou a ser analisado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da questão de ordem na Ação Penal 937/RJ, em 15/02/2017, pelo Ministro Roberto Barroso, relator da ação.

Sintetizando o caso concreto, tratava-se de ação penal proposta pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, em face do réu M. R. M., então candidato à prefeitura de Cabo Frio/RJ, nas eleições municipais de 2008.

Segundo narrado na peça inicial acusatória, nas eleições de 2008, o réu teria angariado votos, a fim de se eleger prefeito municipal da mencionada cidade, por meio da entrega de notas de \$ 50,00 (cinquenta reais) e de distribuição de carne aos eleitores locais.

A denúncia foi recebida pelo TRE/RJ em 30/01/2013, Todavia, a essas alturas, o réu já havia terminado seu mandato como prefeito municipal. Logo em seguida, o TRE/RJ declina de sua competência para o juízo eleitoral de 1ª instância.

Posteriormente a Corte Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, em sede de Habeas Corpus, anula o recebimento da denúncia e todos os atos posteriores, ao argumento de que ao tempo, o acusado já não ocupava o cargo que lhe conferia a prerrogativa de foro.

Já na data de 14/04/2014, o juízo eleitoral de 1ª instância profere nova decisão, recebendo da denúncia, e posteriormente realizando a instrução processual. Realizada a instrução, ao mês de novembro daquele ano, o Ministério Público e a defesa apresentaram suas alegações finais. Ocorre que, com a diplomação do réu em cargo de Deputado Federal, em fevereiro de 2015, o juízo da zona eleitoral declina de sua competência para o Supremo Tribunal Federal, em decisão de abril de 2015. Um ano depois, em abril de 2016, o réu se afasta do cargo em virtude do titular retornar ao seu exercício, pois o acusado era 1º suplente de Deputado Federal. Acontece que, dias depois, naquele mesmo mês de abril, o acusado volta a assumir o cargo de Deputado Federal, e posteriormente efetivado no cargo, tendo em vista a perda do mandato pelo seu titular, o então Deputado Federal Eduardo Cunha. Finalmente, *encerrada a instrução processual e depois a inclusão do processo em pauta para julgamento*, o réu foi eleito novamente Prefeito de Cabo Frio/RJ, *renunciando ao cargo de Deputado Federal para assumir a prefeitura em 01.01.2017*. (STF, AP 937-QO/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, DJE 20.02.2017).

Então, observando a cronologia dos fatos narrados, o suposto crime de captação ilícita de sufrágio (corrupção eleitoral-art.299, Código Eleitoral), teria ocorrido em 2008, quando o réu era apenas candidato à prefeito municipal. Eleito, a competência processual foi declinada pelo juiz de 1ª instância para o TRE/RJ. Mais tarde, a competência volta ao juízo de 1º grau. Posteriormente a competência é declinada novamente, dessa vez, para o Supremo Tribunal Federal. Às vésperas do julgamento, o réu consegue, novamente, ser eleito Prefeito de sua cidade natal, e renuncia ao seu atual cargo político naquele momento, Deputado Federal.

Relator da ação penal 937/RJ, o Min. Barroso suscitou duas questões de ordem para enfrentar o tema da prerrogativa de foro, nos seguintes termos:

A primeira diz respeito à possibilidade de se conferir interpretação restritiva às normas da Constituição de 1988 que estabelecem as hipóteses de foro por prerrogativa de função, de modo a limitar tais competências jurisdicionais às acusações por crimes que tenham sido cometidos: (i) no cargo, i.e., após a diplomação do parlamentar ou, no caso de outras autoridades, após a investidura na posição que garanta o foro

especial; e (ii) em razão do cargo, i.e., que guardem conexão direta ou digam respeito ao desempenho do mandato parlamentar ou de outro cargo ao qual a Constituição assegure o foro privilegiado.

A *segunda* questão está relacionada à necessidade de se estabelecer um marco temporal a partir do qual a competência para processar e julgar ações penais –seja do STF ou de qualquer outro órgão –não será mais afetada em razão de posterior investidura ou desinvestidura do cargo por parte do acusado (e.g., renúncia, não reeleição, eleição para cargo diverso). Em outras palavras: é preciso definir um determinado momento processual (como o fim da instrução processual) a partir do qual se dá a prorrogação da competência para julgamento da ação penal, independentemente da mudança de *status* do acusado, em razão, por exemplo, de ter deixado de ser Deputado Federal para se tornar Prefeito ou vice-versa.

O Min. Relator sustentou a necessidade de mudança da interpretação/aplicação quanto ao sentido e alcance de dispositivo, alertando para a *disfuncionalidade do foro por prerrogativa de função*, alcançando um número exorbitante de autoridades, bem como em razão dos ilícitos penais abrangidos (pois todos os processos relacionados às autoridades com prerrogativa de foro, independentemente se os ilícitos haviam sido praticados no exercício do cargo ou em razão desse exercício, iriam para a competência processual do tribunal relacionado à prerrogativa de função), levando o STF a ser tornar, de maneira enfática, uma Corte de 1º grau, devido à extensão de ações penais relacionadas com a prerrogativa de foro.

O Min. Luis Roberto Barroso, ainda, evocou três razões, de ordem filosófica, estrutural e de justiça, para dizer, em síntese, que a prerrogativa de foro *trata-se de uma reminiscência aristocrática*, bem como o STF não foi *concebido para atuar como júízo criminal de 1º grau*, e que o dispositivo ora em estudo *é causa frequente de impunidades*.

Por fim, a Corte, por maioria e nos termos do voto do relator, resolveu a questão de ordem no seguinte sentido:

(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

5. AVALIAÇÃO CRÍTICA SOBRE O POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

À vista de tudo o que foi disposto acima, pela doutrina e jurisprudência do STF, a respeito da prerrogativa de foro, mister se faz, pela relevância jurídica proporcionada pelo tema, tecer pontuadas e sucintas avaliações acerca dos fundamentos trazidos tanto pela especializada doutrina quanto pelos votos e decisões emanados da Suprema Corte Brasileira.

À princípio, quanto à finalidade do instituo em análise, a doutrina e jurisprudência pátrias trazem o argumento de que se trata de garantia disposta à determinadas pessoas, *em razão da alta relevância da função que elas desempenham*, para que, sendo julgadas por um órgão judicial colegiado, evite-se *pressões indiretas* que poderiam ocorrer, caso fossem processadas e julgadas pelos juízes de primeiro grau (TÁVORA; ALENCAR, 2016, p. 427). Inevitável não mencionar, desde logo, que a vinda de novos ares constitucionais ao Brasil, a partir da promulgação da Carta Federal de 1988, concedeu a Magistratura Brasileira garantias que se tornaram primordiais ao desempenho eficaz da prestação jurisdicional e à independência funcional do Poder Judiciário Brasileiro, senão vejamos (Constituição Federal de 1988, art. 95, I, II e III):

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I – **Vitaliciedade**, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II – **Inamovibilidade**, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III – **Irredutibilidade de subsídio**, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, parágrafo 4º, 150, II, 153, III, e 153, parágrafo 2º, I.

A investidura dessas garantias aos membros da Magistratura tem a justa finalidade de proporcionar aos magistrados a necessária independência para o desempenho da função jurisdicional, de modo que, à medida em que o magistrado forneça a prestação jurisdicional conforme os ditames da lei

adequados ao caso concreto, o juiz não tem diante de eventuais pressões externas, direta ou indireta advinda, seja do acusado/réu, de veículos de comunicação ou clamores populares em geral, por exemplo.

Portanto, hodiernamente, no plano constitucional hoje vigente e à guisa das garantias mencionadas, não se mostra necessariamente válido a afirmação de que os juízes de piso não dispõem de condições institucionais ou pragmáticas para o processo e julgamento de autoridades investidas de funções de alta relevância no cenário público institucional brasileiro.

Com relação à indagação proposta no tópico 3 desta pesquisa (*a oportunidade jurídica de ser processado e/ou julgado por um colegiado de juízes, tratar-se-ia de um verdadeiro e repugnante privilégio?*), percebe-se que não seria difícil propor uma resposta razoavelmente fundamentada, com base em tudo o que foi exposto nos tópicos relacionados à doutrina e a jurisprudência. Pois é bastante nítido e compreensível, pela doutrina e jurisprudência, que a prerrogativa de foro não se destina a conceder guarida processual a criminosos que saqueiam os cofres públicos do país ou àqueles que se comportam de maneira a desmoralizar as altas funções do Estado brasileiro, para ser mais enfático. Mas sim a proteger e conceder a maior liberdade e independência possível àqueles que desempenham certas funções, devido a sua relevância no cenário institucional. Sobre isso, a docência judicial do Min. Celso de Mello, citando o Ministro Nelson Hungria (Inq. 4313/PA, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 09.05,2018) “Foro privilegiado em razão de função. A prerrogativa é concedida em obséquio à função, a que é inerente, e não ao cidadão que exerce. (...)”. Logo, compreende-se que não se trata de nenhum privilégio o julgamento de tais autoridades por Cortes Judiciais colegiadas.

No que toca à prerrogativa de foro em sede jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, o entendimento da Corte permaneceu único, durante 35 anos, sob a vigência da extinta súmula 394. Todavia em questão de ordem na AP 687/SP, a Corte Suprema, coerentemente com o atual texto constitucional, modificou seu entendimento, não ampliando o alcance da prerrogativa de foro aos ex-membros do Congresso Nacional. Tal interpretação foi fundamental para que a Corte Constitucional brasileira não ficasse com a “atribuição” de processar e julgar ex-ocupantes de cargos ou funções com prerrogativa naquele tribunal, ferindo o texto constitucional, que é claro quando menciona e

atribui competência para a maior Corte de Justiça do país julgar *Membros do Congresso Nacional* (art. 102, I, 'b' j). E por outro lado não abarrotava o tribunal com processos que não tenham qualquer relação com a jurisdição daquela Corte.

Ademais, a restrição do foro por prerrogativa aos Parlamentares Federais, como propôs o Ministro Barroso, não irá descaracterizar nem trazer prejuízos ao exercício da função parlamentar. Pois os Parlamentares Federais não detinham foro por prerrogativa de função até a outorga do Texto Constitucional de 1967, que conferiu tal garantia aos Congressistas. E durante esse período anterior da história política brasileira, não se registra empecilhos ao bom andamento do exercício político sem o desfrute da tal prerrogativa.

Por outro lado, com relação a interpretação restritiva do instituto em análise, sabe-se que a Carta Republicana de 1988 incumbiu o Supremo Tribunal Federal de ser o Guardião do Texto Constitucional, bem por isso, ser ele o último e legítimo órgão a proferir a palavra final quando o assunto está relacionado ao âmbito constitucional. Nesse caso, a jurisprudência do STF, na docência judicial do Ministro Celso de Mello (Inq. 4313/PA, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 9.05.2018):

Inegável reconhecer por isso mesmo, que compete ao Supremo Tribunal Federal, em sua condição indisputável de guardião da Lei Fundamental, interpretá-la e de seu texto extrair, nesse processo de indagação hermenêutica, a máxima eficácia possível (...)

Portanto, não se conhece divergência doutrinária ou jurisprudencial, quanto à legitimidade da Suprema Corte conceder interpretação dos dispositivos constitucionais, de acordo com os valores postos em seu texto.

E nesse sentido, um dispositivo jurídico, que funcionava como um entrave (da forma como estava sendo aplicado) a uma eficiente prestação jurisdicional, ao célere e razoável funcionamento da Suprema Corte (já que milhares de processos lotavam a Corte, com matérias de natureza criminal envolvendo prerrogativa de foro, muitas vezes sem envolver causalidade com o cargo ou função), logrando ao Supremo um papel de jurisdição de 1º grau, que não é de sua natureza institucional, fazendo com que ação dessas naturezas demorassem anos e anos sem ter qualquer solução possível quanto ao

andamento, tendo consequências dantescas, como prescrição de crimes, inchaço processual da Corte, não prestação jurisdicional satisfatória ao interesse público, e conseqüentemente, um sentimento de impunidade de certas autoridades públicas. Esse era um dos detestáveis resultados que havia com utilização do anterior entendimento dado a prerrogativa de foro. Recorro-me, então, do entendimento proferido pelo Ministro Barroso em seu voto:

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. Apenas perante o STF são processados e julgados mais de 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. (STF, AP 937-QO/RJ, Rel. Min. Barroso, DJe 03.05.2018).

Portanto, um sistema de foro, onde tem uma Corte Constitucional que leva 581 dias para receber uma denuncia, 1.377 dias para uma ação penal transitar em julgado, leva a processos tramitarem no tribunal por até 10 anos ou mais, como se vê no jurisdição do STF. (STF, AP 9370QO/RJ, Rel. Min. Barroso, DJe 03.05.2018).

Logo, fica notório a disfuncionalidade que um sistema dessa natureza, importando em descrédito das instituições públicas, como o Poder Judiciário, impunidade, falta de probidade com o agir público, e causando incentivos para aqueles que se utilizavam de tal garantia para escapar das garras da justiça. Um sistema nesse sentido não realiza(va) a vontade e os valores constitucionais positivados em seu texto (moralidade, isonomia, probidade, república, eficiência, etc).

6. CONCLUSÃO

Caminhando para o desfecho deste trabalho de conclusão, é possível e imprescindível sintetizar e depreender algumas ideias, de notável relevância, expostas e desenvolvidas nesta pesquisa.

Sendo assim, cumpre realçar, desde logo, que a prerrogativa de foro é necessária ao sistema jurídico brasileiro, desde que limitada aos chamados crimes de responsabilidade e aos crimes comuns, quando praticados no ofício e em razão do cargo ou função pública desempenhada. De outra forma, caso a realização de infração penal venha a ser cometida fora do exercício do cargo ou que não guarde qualquer relação com o desempenho da função pública, não merece a guarida da prerrogativa de foro. E isso, por um motivo já dantes mencionado ao longo deste trabalho: o foro por prerrogativa tem nexo de causalidade com o cargo, e não com o agente em exercício no cargo. Nesse sentido, o Ministro Decano do STF ensina:

A prerrogativa de foro, como anteriormente enfatizado, é outorgada “*ratione muneris*”, por efeito de previsão constitucional, a determinadas autoridades, a significar, portanto, que é deferida, tão somente, em razão da natureza de certos cargos ou ofícios titularizados por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado e, mesmo assim, consoante advertiu esta Corte no precedente referido, desde que a suposta prática delituosa, alegadamente cometida durante o mandato legislativo (ou, então, no curso de investidura funcional), com estes guarde necessária conexão, sob pena de tal prerrogativa - descaracterizando-se em sua essência mesma - degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal. (STF, Inq. 4313/PA, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 10/05/2018)

Logo, a título de ilustração exemplificativa, caso o Presidente da República ou os Membros do Congresso Nacional, autoridades estas com prerrogativa de foro no âmbito do STF (CF/88, art. 102, I, ‘b’), pratiquem um fato definido como crime (ou contravenção penal), fora do exercício funcional ou sem qualquer relação com a função, a competência para o processo e julgamento dessas autoridades restaria ao juiz de primeiro grau do local onde

ocorreu o fato criminoso ou segundo as demais regras de competência processual penal.

Frise que esse foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da AP 937-QO/RJ, cumprindo, sem maiores delongas, filosófica e jurídica a finalidade existencial do foro especial, criado para tutelar, ressalte-se novamente, o efetivo desempenho do *múnus público*.

Desde logo, fica evidenciado que neste trabalho não se sustenta o fim da prerrogativa de foro. Mas sim sua aplicação de maneira restrita e finalística, indo ao encontro de valores glosados na Constituição Federal. Pois o uso irrestrito ou não razoável dos institutos jurídicos, sem se ater a sua finalidade legal, sem passar pelo filtro dos valores e princípios constitucionais, não merecem guarida jurídica, devendo ser alcançados e, se for o caso, retirados do ordenamento jurídico estatal (por meio de ADIN ou ADPF, por exemplo, através do controle de constitucionalidade, ou até mesmo por meio da interpretação do texto constitucional pelo STF, guardião da Constituição).

Portanto, sabe-se que não há direito absoluto no ordenamento jurídico brasileiro. Até mesmo a “vida” é relativizada pela Lei Maior em circunstâncias excepcionais, todavia para cumprir um fim que o Texto Constitucional valora de maior relevância. Não seria diferente com o dispositivo jurídico estudado nesta pesquisa, pois a ordem jurídica é um todo interligado. Pois se algo não funciona adequadamente em certa área do sistema jurídico, e esse problema chega ao judiciário, logo faz-se necessária sua intervenção como guardião maior da Carta Política.

Logo, o Supremo Tribunal Federal cumpriu seu papel constitucional, interpretando a Constituição de acordo com os princípios e valores expostos ao longo de seu texto. E, segundo esses vetores constitucionais, na temática analisada, destaca-se: república e igualdade – pois em Estado Republicano e Democrático de Direito não espaço para privilégios ou prerrogativas que não sejam para resguardar a finalidade pública de bem estar social, buscando o tratamento isonômico das pessoas perante a lei em todos os sentidos possíveis, segundo o mandamento constitucional.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3689/1941)**.
Decretada em 03 de outubro de 1941. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>.
Acesso em: 09 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Outorgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967).**

Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).**

Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso

em: 25 jun. 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único.** 4. ed. rev., ampl. e atual.– Salvador: JusPodivm, 2016.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal.** 21.ed. - São Paulo: Atlas, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Constituição e Sociedade: Foro Privilegiado, República e Interpretação Constitucional.** <Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-e-sociedade-4-02112014>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937/RJ** – Rio de Janeiro. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Min.

Roberto Barroso. Voto: Min. R. Barroso. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-foro-especial.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937/RJ** – Rio de Janeiro. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Min.

Roberto Barroso. Voto: Ministro Dias Tóffoli. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/dl/leia-voto-toffoli-foro-parlamentares-stf.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937/RJ** – Rio de Janeiro. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Min.

Roberto Barroso. Voto: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/dl/voto-lewandowski-prerrogativa-foro-ap.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

Supremo Tribunal Federal. **Inq. 862/DF**-Brasília. Rel. Min. Celso de Mello.
Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000248146&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

Supremo Tribunal Federal. **Inq. 4313/PA**-Brasília. Rel. Min. Celso de Mello.
Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000248146&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11 ed., rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPodivm, 2016.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.