

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Vanessa Matos Tandaya

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: uma análise voltada ao Supremo Tribunal Federal e a necessária alteração da garantia.

Belém
2018

Vanessa Matos Tandaya

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: uma análise voltada ao Supremo Tribunal Federal e a necessária alteração da garantia.

Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA) como requisito para avaliação na disciplina Apresentação e Elaboração de Trabalho de Curso.

Orientador: Prof. Dr. Klelton Mamed.

Belém
2018

Vanessa Matos Tandaya

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: uma análise voltada ao Supremo Tribunal Federal e a necessária alteração da garantia.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Data da defesa: ___/___/___

Nota: _____

Banca examinadora

_____ - Orientador

Prof^a. Msc. Klelton Mamed Farias
Centro Universitário do Estado do Pará

_____ - Examinador (a)

Centro Universitário do Estado do Pará

AGRADECIMENTOS

A elaboração e a conclusão desta monografia representam uma grande etapa em minha vida, retratando toda recompensa pelo esforço dispendido durante esses quase cinco anos.

Agradeço a Deus primeiramente, por ter me iluminado, abençoado, e dado sabedoria para a realização deste sonho. A Nossa Senhora de Nazaré por me proteger e ser minha fonte de fé ao longo deste percurso.

Em especial aos meus pais, Álvaro e Vera, que sempre me apoiaram, incentivaram e dedicaram com todo amor e companheirismo do mundo para que pudesse completar mais uma grande etapa da minha vida.

Agradeço também as minhas irmãs, Verena e Vitória, cada uma com seu jeito peculiar de ser e por estarem junto comigo durante toda a minha caminhada. Vitória sempre me defendendo e acalmando, e a Verena que sempre está disposta a compartilhar sua sabedoria e experiência.

Agradeço ao Professor Doutorando Klelton Mamed de Farias pela enorme disponibilidade, conhecimento prestado, acolhimento e confiança.

Agradeço as amigas do CESUPA que compartilharam momentos bons e ruins, em especial minha amiga Marcela Borborema pelo apoio e parceria ao longo do curso.

Ao meu namorado Guilherme Azevedo pelo suporte, carinho, amor e cumplicidade durante os 5 anos de curso.

E por fim, ao CESUPA por ter me disponibilizado um corpo docente único com profissionais singulares, acrescentando conhecimentos técnicos e valores singulares a minha formação pessoal.

RESUMO

Esta monografia tem como escopo analisar pontos específicos do vasto debate que já ocorre há décadas acerca do foro por prerrogativa de função. O trabalho inicia-se mostrando como ocorreu a positivação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, como era sua abrangência e quais os motivos que levaram o constituinte brasileiro aumentar de forma significativa o rol de cargos beneficiados pelo foro por prerrogativa de função. Por conseguinte, explana-se acerca de problemáticas que surgiram sobre o assunto e que tiveram que ser discutidas pela Suprema Corte Brasileira já que esta tem o escopo de Guardiã da Constituição, destacando-se para tanto três marcantes e importantíssimos julgados que, de alguma forma, alteraram o entendimento que se tinha acerca do instituto. Analisa-se também os argumentos utilizados por doutrinadores para defender a manutenção do foro por prerrogativa de função, bem como para defender a exclusão da garantia do ordenamento jurídico pátrio. Julguei importante trazer também exemplos de ordem prática vivenciados atualmente pelo Poder Judiciário, e, especificamente, à título de exemplo, se demonstrou a situação de acumulação processual vivenciada pelo Supremo Tribunal Federal, gerando, por consequência, prescrição e impunidade. Por fim, expressei meu senso crítico sobre o debate, bem como uma possível solução alternativa para o problema.

Palavras-chave: Foro por prerrogativa de função; Foro privilegiado; Constituição da República Federativa do Brasil; Emenda à Constituição; Incidente de Deslocamento de Competência Originária.

ABSTRACT

This undergraduated thesis is scoped to analyse specific points of the broad debate which already occurs for decades about the legislative immunity. The work starts showing how this Institute was introduced in the Brazilian legal system, how was your scope and what are the reasons that led the Brazilian constituent increase significantly the list of beneficiaries by parliamentary immunity. Therefore, explains himself about problems arose on the subject and that had to be discussed by the Brazilian Supreme Court since this has the scope of the guardian of the Constitution, notably to both landmark and three very important judged that somehow changed the understanding which had about the Institute. Parses the arguments used by scholars to defend the maintenance of the legislative immunity, as well as to defend the exclusion of warranty of the Brazilian legal system. I thought important to bring practical examples also experienced currently by the judiciary, and, specifically, for example, demonstrating the accumulation of procedural situation experienced by the Supreme Court, generating, by as a result, prescription and impunity. Finally, I express my critical thinking about the debate, as well as a possible workaround to the problem.

Key words: Parliamentary immunity; Privileged jurisdiction; Constitution of the Federative Republic of Brazil; Constitutional amendment; Original competence displacement incident.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de autoridades com foro: CF x Constituições Estaduais	38
Tabela 2 – Levantamento quantitativo das autoridades com foro previsto para o STF quando praticam crimes comuns	39

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Processos Novos e Finalizados no Supremo Tribunal Federal por ano (2002 – 2016) ..	41
Gráfico 2 – Decisões em Inquéritos no Supremo Tribunal Federal, % do total (2011 – março 2016)	42

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AP	Ação Penal
CF ou CF/88 ou CFRB	Constituição Federal de 1988
CPP	Código de Processo Penal
IDESCO	Incidente de Deslocamento de Competência Originária
INQ	Inquérito
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A CONSTRUÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS	12
2.1 A evolução histórica nas constituições brasileiras	12
2.2 Súmula 394 do STF e o seu cancelamento	17
2.3 Inconstitucionalidade da Lei nº 10.628 de 2002 que acrescentou os §§ 1º e 2º ao artigo 84 do CPP	19
2.4 Ação Penal 937 RJ e o novo entendimento do STF	23
3 A REPERCUSSÃO DA PRERROGATIVA DE FORO DE FUNÇÃO NA DOUTRINA E NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	27
3.1 Conflito doutrinário acerca da manutenção do foro por prerrogativa de função...27	
3.2 Foro por prerrogativa de função perante o STF e a sua real razão estrutural como corte constitucional	37
4 REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA E A PROPOSTA DE UM NOVO PARADIGMA.....	43
4.1 Reflexão e opinião crítica sobre o foro por prerrogativa de função	43
4.2 Problema estrutural enfrentado no STF e o julgamento da AP 937/RJ	49
4.3 Proposta de um novo paradigma entre a extinção total do instituto do foro por prerrogativa de função e a sua atual banalização	50
5 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar a situação caótica nos tribunais brasileiros de de(mora) jurisdicional, prescrições, impunidades, ocasionadas pela atual conjuntura proporcionada pelo foro por prerrogativa de função.

Nesse sentido surge a seguinte pergunta problema: tendo em vista a exacerbada abrangência de cargos que possuem o foro por prerrogativa de função, é necessário a realização de uma Emenda Constitucional para alteração, manutenção ou extinção do instituto, para evitar colisão com outros princípios constitucionais? Em decorrência disto, serão tratados múltiplos aspectos relevantes e indispensáveis para a compreensão no contexto jurídico brasileiro, destacando-se a sua historicidade, os principais julgados acerca da matéria, bem como os principais argumentos pró e contra a manutenção do foro privilegiado.

Antes de mais nada, ressalta-se que para fins meramente didáticos usarei no decorrer do texto as expressões *foro privilegiado* e *foro por prerrogativa de função* como sinônimas, embora haja doutrinadores que façam a devida diferença conceitual, considerando a primeira como sendo privilégio para determinadas pessoas (e por isso não seria admissível no ordenamento jurídico brasileiro), e a segunda como sendo o foro constitucionalmente garantido com intuito de proteção ao cargo, sendo inerente a ele

Este trabalho tem o escopo principal tentar suscitar uma reflexão acerca da abrangência exacerbada que fora positivada para o foro por prerrogativa de função na Constituição Federal de 1988. Pensa-se que, a essa época, o constituinte originário não vislumbrava qualquer possibilidade de estarmos vivendo o cenário político caótico de hoje, a exemplo de grandes escândalos de corrupções que ocasionaram, somente no Supremo Tribunal Federal, nos últimos 2 anos, um aumento de 40% de parlamentares investigados/réus em novos inquéritos e/ou ações penais.

Para tanto, no primeiro capítulo, será tratado o aspecto histórico do instituto do foro privilegiado, que teve origem ainda no século V d.C., bem como a historicidade do instituto vivenciada no país, desde a sua concepção ocorrida na época do Império e positivado na primeira Constituição brasileira, a Constituição de 1824 até a promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988.

Em conjunto, também se destacará três principais e conhecidos julgados acerca do foro por prerrogativa de função, todos julgados perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em que tinham como objeto a discussão da (in)constitucionalidade de uma súmula anteriormente editada pelo Supremo, a súmula 394, assim como julgamento das ADIs 2.797-2/DF e 2.860-

0/DF, que declarou inconstitucional a modificação feita no art. 84 do Código de Processo Penal, e, por fim, o julgamento da Ação Penal 937/RJ em que envolveram diferentes problemáticas acerca sentido e alcance do foro por prerrogativa de função e do momento da fixação definitiva da competência do STF.

Adiante, no capítulo dois, será feita uma abordagem de diversos doutrinadores, bem como entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto, em que parte defendem pela manutenção do foro privilegiado, e outra parte apoia a extinção do instituto, contrapondo inclusive os próprios argumentos trazidos por aqueles que são a favor do foro por prerrogativa de função. Ademais, mostrarei numericamente a problemática vivenciada perante a Suprema Corte, ocasionada justamente pelo conjunto do caos político e exacerbada abrangência de cargos com foro por prerrogativa de função.

Por fim, apresentarei algumas reflexões e opiniões críticas sobre o debate criado acerca do foro privilegiado, entendo que por vez é necessário que haja uma alteração legislativa derivada no sentido de restringir os cargos públicos beneficiados pelo foro por prerrogativa de função, trazendo à tona também uma solução alternativa e excepcional para o problema em que não exclui totalmente o instituto, mas também não proporciona a abrangência que hoje possui.

O trabalho foi elaborado por meio de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e estatísticas que forneceram embasamento teórico para a construção dos argumentos apresentados e uma melhor compreensão sobre a abrangência do assunto.

2 A CONSTRUÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 A evolução histórica nas constituições brasileiras

O conceito do foro por prerrogativa de função teve origem no século V, tempos da Antiguidade, em que se vivenciava o fim do Império Romano do Ocidente.

No século V, a influência da Igreja Católica começou a manifestar-se sobre a instrução criminal, acarretando modificações significativas, dentre elas a criação de privilégios perante o julgamento destinado a um grupo específico, tendo como intuito a suspensão das regras ordinárias da instrução criminal. A Igreja Católica incentivava esses privilégios a determinadas pessoas que exerciam cargos políticos e eclesiásticos e, por ventura, cometiam ilícitos penais, concedendo-lhes o direito de serem julgados pelos seus iguais ou por aqueles que se encontrassem em grau hierárquico superior.

Na lição de Almeida Júnior (1959, p. 48):

Foram criados certos privilégios que suspenderam em favor de determinadas classes de pessoas, as regras ordinárias da instrução criminal. [...] Referimo-nos aos senadores, cujos crimes eram julgados por senadores, aos eclesiásticos que não eram julgados senão pelas jurisdições mais altas; [...]

O foro por prerrogativa de função fora concedido desde Antiguidade para que os cidadãos de alto escalão fossem protegidos de eventuais acusações populares levianas, bem como para evitar que pudessem influir pessoalmente ou politicamente de alguma forma em seus julgamentos.

Por óbvio que a matéria veio se consolidar também no Brasil. Há culturalmente enraizado no país a “cultura do privilegio” desde época da colonização portuguesa, onde havia manifesta discrepância de tratamento entre os membros da coroa portuguesa, os nobres, negros e índios (escravos), culminando desde então em uma indescritível separação de classes sociais.

A positivação do instituto do foro por prerrogativa de função apareceu pela primeira vez no país na época do Império, na Constituição de 1824. Na ocasião, considerava-se tímido o leque de cargos/funções que detinham essa prerrogativa, a qual somente era estendida àqueles que pertenciam ao alto escalão do governo imperial, ou seja, somente aos membros da Família Real, aos Ministros, aos Conselheiros, aos Senadores e aos Deputados, os quais eram julgados

perante o Senado¹. Importante destacar que, nesse período o Imperador detinha poder absoluto e era considerado inviolável, não se submetendo a nenhuma responsabilidade, logo não sendo julgado por eventuais ilícitos que pudesse vir a cometer, uma clara ilustração do significado da expressão inglesa “*the king can do no wrong*” (art. 99 da Constituição de 1824)².

Salienta-se que à época a relação do Estado com a Igreja era muito estreita, o que fez com que Arcebispos e Bispos de igual forma gozassem das regalias concedidas pelo foro por prerrogativa de função. Todavia, essa garantia, diferentemente de como fora feito aos cargos anteriormente mencionados, foi prevista em uma legislação infraconstitucional, a Lei 609 de 1851, cujo artigo 1º preceituava que “Os Arcebispos e Bispos do Império do Brasil, nas causas que não forem puramente espirituais, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal de Justiça”, mas que em nada alterava a sua importância.

A razão para criação desse instituto na Constituição Imperial foi o entendimento de que o privilégio não era em virtude da pessoa ocupante do cargo, e sim, em virtude do cargo que exercia. Seguindo esse entendimento, o constituinte então excluiu da Constituição qualquer tipo de privilégio que pudesse ser entendido como pessoal, fazendo isso com base no princípio da isonomia (art. 179, §§ 16 e 17 da Constituição de 1824).

A justificativa para tanto se pautou na ideia de que os privilégios concedido a todos de forma indistinta era um mau em si mesmo que poderia ocasionar injustiça, sendo por isso, que a sua concessão deve ser dada apenas àqueles que detêm os cargos ou funções públicas, pois esta aqui visando o bem-estar público. Dessa forma, leciona Belém (2008, p. 117):

A conclusão [...] para justificar a eliminação dos privilégios pessoais se insere no reconhecimento de que os mesmos são absolutamente odiosos, razão pela qual, a melhor diretriz é aquela que está correlacionada à observância rigorosa de que os “privilégios”, se existentes, devem recair sobre os cargos e empregos, [...]

Assim, estabelecia a partir de então que somente os ocupantes de funções e cargos públicos poderiam ser agraciados com “privilégios”, os quais, caso fossem destinados aos populares, poderiam gerar conflito entre os mesmos.

¹Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado

I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.

II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

III. Expedir Cartas de Convocação da Assembléa, caso o Imperador o não tenha feito dous mezes depois do tempo, que a Constituição determina; para o que se reunirá o Senado extraordinariamente.

IV. Convocar a Assembléa na morte do Imperodor para a Eleição da Regencia, nos casos, em que ella tem logar, quando a Regencia Provisional o não faça.

²Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Destarte, a questão do foro privilegiado, desde o primeiro momento de positivação no ordenamento, sempre visou proteger os ocupantes dos altos escalões e seus aliados. Bem como deu margens para que a questão fosse legislada não apenas pelo Constituinte, como também pelo legislador infraconstitucional, de forma que a intenção de eliminação de privilégios pessoais pretendida pela Constituição de 1824, não fosse efetivamente alcançada.

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição republicana no Brasil, a qual manteve em seu art. 57, §2º, o foro por prerrogativa de função. A Constituição de 1891 passou pela primeira vez a prever responsabilidades cíveis (relativo ao crime de responsabilidade) e penais para os atos praticados pelo Presidente da República, tendo a competência para os julgamentos dividida entre o Senado e o Supremo Tribunal Federal.

O competente para o julgamento nos crimes de responsabilidade era o Senado, já em relação aos crimes comuns era o STF (art. 53 da Constituição de 1891), incumbindo a Câmara dos Deputados a definição de procedência ou improcedência da acusação (art. 29, da Constituição de 1891).

Seguindo historicamente, houve as Cartas Políticas de 1934 e 1937, as quais tiveram origem no período em que Getúlio Vargas estava no comando do país.

Na Constituição de 1934 houve uma grande mudança no que se refere à garantia do foro por prerrogativa de função, passando seu art. 76, 1, “a”, “b”³, a prever a competência da Corte Suprema para processar e julgar originariamente. Nessa época o rol de cargos e funções abrangidos pelo foro por prerrogativa de função ampliou-se significativamente, dando início à disseminação da garantia para diversos cargos, caminhando para o que temos hoje em dia na Constituição de 1988, situação que veremos a diante.

Já a novidade da Constituição de 1937 foi a criação do Conselho Federal, dando-lhe competência originária para o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade (arts. 86 e 100), bem como a previsão de prerrogativa de foro em âmbito estadual, concedendo competência privativa ao Tribunal de Apelação⁴ para o processo e julgamento dos juízes inferiores, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 103, alínea e).

³ Art 76 - A Corte Suprema compete:

1) processar e julgar originariamente:

a) o Presidente da República e os Ministros da Corte Suprema, nos crimes comuns;

b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes 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, o disposto no final do 1º do art. 61;

⁴ Hoje nominados como Tribunais de Justiça.

Orlando Carlos Neves Belém (2008) ressalta que devido a todo o movimento vivenciado no país, como veremos adiante, o advento da Carta de 1946 foi marcado pela instabilidade política e democrática.

Além da Era Vargas (1930 – 1945) que marcou o país por motivos que aqui não cabem expor, se fazia presente no Brasil, antes mesmo desses eventos históricos, e principalmente na região Nordeste e nas zonas rurais o “coronelismo”.

Brevemente, Edgard Carone (1971) ensina que o coronelismo, que floresceu entre os anos de 1889 a 1930, resultou na concessão de poder a portugueses nobres, comerciantes ricos e militares a serviço da Coroa etc., por deterem terras latifundiárias, dando formação a grandes propriedades em que a ação do Estado, à época, não existia.

Nesse sistema, os coronéis instituíram o sistema da reciprocidade (“troca de favores”). Como o poder exercido pelo coronel derivava da detenção de latifúndios, a sua influência naquelas localidades era enorme. Além de criar o sistema de reciprocidade, detinha de igual forma grande poder sob cargos que eram ocupados por cidadãos de classe média, como os empregos públicos, tendo influência nas nomeações e demissões que eram feitas, bem como na variação dos impostos. Esse controle era realizado sempre visando seus interesses pessoais, como também, eventualmente, para atender interesses de pessoas próximas ou para prejudicar os inimigos.

Nesse sentido, brilhantemente explicita Belém (2008, p. 129):

A atuação do coronel no Brasil na década de 50 representa uma forma nítida de exercício do privilégio no âmbito da sociedade, uma espécie de preponderância autoritária, inquestionável e que foi analisada por MARCOS VINÍCIUS VILAÇA e ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE como o exercício da função de “árbitro social, que decorre do seu poder e do medo de sua vingança, também se explica por seu papel de definidor e de intérprete indiscutido e até prazerosamente acatado da sociedade que domina. É ele, com efeito, juiz entre questões e disputas humanas na jurisdição de seus domínios, funções que quase sempre exerce de maneira deveras impressionante. Resolve questões de terra, disputas de dinheiro, casos de família; acata criminosos e malfeitores, que protege exaltando-lhes bravura e convertendo-os em instrumentos de sua força. Esses poderes pessoais de polícia e de juiz, é claro que se atenuam com a penetração do Estado como autoridade em seus domínios. No entanto, na maior parte dos casos, continua o coronel-político a exercê-los, se bem que despersonalizados, através de delegados e de juizes que indica aos governos – e que remove, quando lhe desagradam.

Sendo assim, devido a essa historicidade marcada pelo temor, influência e hierarquia, a ideia do foro por prerrogativa de função ganhou força com o passar do tempo, levando a ideia de que a imparcialidade e as garantias do processo iriam ser melhor atendidas por uma instância superior tomou corpo, o que resultou na ampliação da garantia a outros cargos e funções desde

a Constituição de 1934, fazendo crescer a partir de então com as Constituições subsequentes. Nessa toada foi a notável passagem do voto prolatado, em 2018, pelo Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2018a, p. 8):

De fato, concordemos ou não com as prerrogativas de foro, uma das razões para a extensão de suas hipóteses no Brasil foi a maior influência e poder das oligarquias locais sobre magistrados de primeiro grau, em comparação com os juízes de instâncias superiores, desvinculados, a princípio, da realidade política regional. [...]

Com o intuito da redemocratização do Brasil, bem como a prevenção das influências exercidas pelos coronéis sobre o Poder Judiciário foi promulgada a Constituição de 1946, restabelecendo a competência do STF para o processar e julgar originariamente cargos de alto escalão como o de Presidente da República, os Ministros da Corte Suprema e o Procurador-Geral da República, todos em relação aos crimes comuns, os Ministros de Estado, os juízes 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, como preceitua o art. 101, I, alíneas a, b, c.

Nota-se que o rol de cargos e funções abrangidos pela regra de competência estabelecida pelo foro por prerrogativa de função ampliou-se significativamente, e a partir de então os moldes criados por essa última Constituição acerca da matéria foi seguido pelas que a sucederam.

A Constituição de 1967 manteve essa abrangência, todavia, em 1968 houve a edição do Ato Institucional nº 5, o qual foi considerado o mais duro golpe na democracia, dando poderes quase absolutos aos militares.

Nessa oportunidade, os militares suspenderam os direitos políticos, e, conseqüentemente, extinguíram expressamente o foro por prerrogativa de função, por considerá-lo um privilégio injustificado (art. 5º, I).

Entretanto, um ano após, em 1969 foi editada a Emenda Constitucional nº 1, trazendo à baila novamente as hipóteses de foro por prerrogativa de função, inclusive acrescentando a como competência originária do STF o dever de processar e julgar o cargo de Vice-Presidente da República (art. 119, I, alínea a).

Por fim, após toda a oscilação histórica, ora contra e ora a favor do foro privilegiado, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que não só ratificou o foro por prerrogativa de função como também ampliou ainda mais as suas possibilidades, sendo concedido tanto no

plano federal, como estadual, dando oportunidade para as Constituições Estaduais legislarem acerca da matéria.

Porém, as problemáticas envolvendo o assunto não se esgotaram com a promulgação da Carta Magna. Pelo contrário, os debates acerca da matéria ocorreram diversas vezes, em lapsos temporais relativamente curtos, dos quais vale destacar aqui as discussões relativas a) à Súmula 394 do STF; b) à Lei nº 10.628 de 24/12/2002, e, ao final, e mais recente c) ao julgamento realizado em maio de 2018 pelo Plenário do STF acerca da Ação Penal 937-RJ.

Assim, verifica-se que a garantia do foro por prerrogativa de função sempre esteve presente na história do país, sendo um instituto profundamente arraigado nas Constituições brasileiras, independentemente do momento político vivenciado, ganhando com o passar dos anos uma exagerada abrangência que hoje resulta em debates acerca da problematização que gerou na seara judiciária, como veremos adiante.

No mais, é evidente que diversas normas e súmulas não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, dentre elas, destaca-se a Súmula 394 do STF, conforme veremos no tópico seguinte. Essa súmula, editada em 1964, tratava do foro por prerrogativa de função, sob o argumento da regra da contemporaneidade, e teve sua recepção discutida perante o Egrégio Tribunal.

2.2 Súmula 394 do STF e o seu cancelamento

A Súmula 394 do STF fora editada sob a égide da Constituição Federal de 1946, oportunidade na qual o Supremo firmou jurisprudência, segundo a qual “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”.

Com a democratização, em 1999 fora julgado perante o Plenário do STF o Inquérito 687-4/SP, sob relatoria do Ministro Sydney Sanches, tendo como tema central o cancelamento da Súmula 394 do STF.

Em voto proferido no Inq. 687-4/SP, o Ministro Sanches (1999, p. 20) esclareceu que essa orientação jurisprudencial resultou da interpretação dos artigos: a) art. 59, I; b) art. 62; c) art. 88; d) art. 92; e) art. 100; f) art. 101, I, “a”, “b” e “c”; g) art. 104, II; h) art. 119, VII; i) art. 124, IX e XII todos da Constituição Federal de 1946, como também, da Lei nº 1.079 de 1950 e da Lei nº 3.258 de 1959.

À época a tese utilizada pelo ordenamento jurídico, percebida no teor da redação da Súmula 394 do STF, era a regra da contemporaneidade, ou seja, a competência para definir o juiz natural da causa seria com base na data do cometimento da infração penal, isto é, se o crime fosse cometido pelo agente público durante o exercício do cargo ou função, a competência perante o Supremo Tribunal Federal, em razão do foro por prerrogativa de função, prorrogaria mesmo após a cessação da função, fazendo com que resguardasse a *perpetuatio jurisdictionis*, que preceitua que o processo quando iniciado numa Corte deveria nela continuar até o final. Nesse sentido, explicita o doutrinador Távora (2017, p.431):

A regra da contemporaneidade partia do pressuposto de que a competência era definida pela data do cometimento da infração penal. Caso ela tivesse sido cometida durante o exercício do cargo, o foro de julgamento do agente seria o estabelecido em razão da sua função (foro por prerrogativa de função). Caso terminasse o mandato eletivo, ou seja, mesmo que exonerado do cargo, a prerrogativa não cessava, pois aplicava-se a *perpetuatio jurisdictionis*. Era regra que era estabelecida pelo enunciado no 394, d; Súmula, do STF, que dispunha que se o crime tivesse sido cometido no exercício funcional, prevalecia a competência especial por prerrogativa de função, mesmo que a investigação preliminar ou a ação penal tivesse início após a cessação daquele exercício.

Nesse sentido, por algumas décadas também se entendeu que prorrogar a competência do Tribunal originário, mesmo depois de cessado o exercício funcional, era também uma forma de proteção ao próprio exercício da função pública, e não à pessoa que a ocupava.

Porém, esse entendimento foi superado durante o julgamento do Inq. 687-4/SP. Na ocasião, os Ministros do STF entenderam no sentido de não haver lógica na prorrogação de competência que a Súmula 394 propõe, pois além de o foro privilegiado ter o pretexto de proteção ao cargo ou função para que fossem exercidas as suas atribuições de forma absoluta e destemida, e não o pretexto de proteção a pessoa que o ocupa, não haveria, portanto, mais razão para que, após cessada a função, o julgamento por um juiz de primeira instância interferisse no bom exercício das atribuições ora conferidas ao ex-exercente do cargo ou função.

Ademais, o debate principal enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal foi o fato de haver o entendimento de que a Súmula 394 não havia sido recepcionada, ao menos expressamente, pela Constituição Federal de 1988, uma vez que o artigo 102, I, “b”, que trata da competência originária do STF, não contemplou qualquer pessoa que não mais exerce o cargo ou função elencadas no dispositivo para ser detentora do foro por prerrogativa de função.

Nesse sentido, Ministro Sidney Sanches (BRASIL, 1999, p. 1):

A tese consubstanciada na Súmula 394 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, ao menos expressamente, 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 contemplar, com a prerrogativa de foro perante esta Corte, as autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato.

(grifo nosso)

Desta forma, verifica-se que com o advento da Constituição de 1988 o entendimento até então pacífico e majoritário presente na Súmula 394 do STF manifestou-se incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro, o que tornou impossível a sua manutenção no ordenamento.

Logo, por unanimidade, o entendimento firmado no julgamento do INQ 687-4/SP, foi no sentido de que o Supremo Tribunal Federal passou a entender que a garantia concedida pelo foro por prerrogativa de função só se mantinha nos casos em que o autor do delito ainda estivesse exercendo seu cargo ou função, ainda que o crime não guardasse relação com as atribuições funcionais. Sendo assim, quando encerrado o mandato perante aquele cargo/função, o indivíduo que o exercia não mais contaria com o julgamento realizado por órgão de instância superior (Tribunais), declinando a sua competência para instância competente.

Destarte, extinto estaria a garantia do foro por prerrogativa de função após cessado o mandato, situação essa que não fora recebida de forma satisfatória por alguns titulares de cargos e funções, o que acarretou, apenas 3 anos após o supracitado julgamento, na edição da Lei nº 10.628 de 2002, a qual propôs a alteração legislativa do art. 84 do CPP, acrescentando-lhe os §§ 1º e 2º, como veremos no tópico seguinte.

2.3 Inconstitucionalidade da Lei Federal nº 10.628 de 2002 que acrescentou os §§ 1º e 2º ao artigo 84 do CPP

Em 15 setembro de 2005, o STF concluiu o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.797-2/DF e 2.860-0/DF, interpostas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), tendo ambas como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, que na oportunidade conduziu o julgamento conjunto⁵ resultando na declaração da

⁵ Assim fora feito pois, dada a identidade das matérias postuladas nas ADIs o Ministro Pertence determinou que fossem os autos apensados para que ocorresse o julgamento conjunto.

inconstitucionalidade, por maioria dos votos, dos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei Federal nº 10.628 de 2002.

As ADIs, como dito anteriormente, tinham como objeto a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei Federal nº 10.628/02, os quais tinham por intuito a alteração do artigo 84 do CPP⁶, acrescentando-lhe, inclusive, dois novos parágrafos antes inexistentes. A modificação legislativa resultou ao art. 84 do CPP a seguinte redação:

Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.

Em relação ao *caput* do artigo nada foi questionado, visto que a sua nova redação veio somente para adaptar o art. 84 do CPP as alterações constitucionais, uma vez que os denominados de “Tribunais de Apelações” tiveram sua denominação substituída, passando a CF/88 denominá-los como Tribunais de Justiças dos Estados e do Distrito Federal, além de ter igualmente fixado a competência originária do STJ para processar e julgar alguns cargos e funções relativos ao foro por prerrogativa de função. Portanto, o que deu ensejo a problemática da nova redação do artigo supramencionado foi a introdução dos novos parágrafos.

Extraí-se dos votos proferidos pelos Ministros do STF frente as ADIs 2.797-2/DF e 2.860-0/DF dois argumentos para fundamentar a concordância frente a inconstitucionalidade aos parágrafos do art. 84 do CPP, e, por óbvio, a procedência das mesmas. São eles: a) proposta legislativa contrária à interpretação consolidada pelo STF no cancelamento da Súmula nº 394 proferido no Inq. 687-4/SP - §1º do art. 84, CPP; b) não poderia o legislador ordinário criar uma nova hipótese de competência originária ao rol de competências de cada Tribunal - §2º do art. 84, CPP.

O problema enfrentado no §1º do art. 84 do CPP, relaciona-se a ampliação do foro por prerrogativa para os ex-ocupantes de função pública. Já com relação ao §2º do art. 84 do CPP,

⁶ O art. 84 do CPP antes possuía a seguinte redação: “A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns ou de responsabilidade”.

o problema é outro, pois pretendeu o legislador ordinário estender o foro por prerrogativa de função não só a matéria criminal, como também para quaisquer infrações cíveis que trata a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992).

Nesse contexto, necessário se faz analisar de forma isolada cada um desses argumentos aduzidos pela Corte Suprema para fundamentar a inconstitucionalidade dos parágrafos introduzidos no art. 84, CPP.

O primeiro argumento, utilizado para enfrentar o §1º do art. 84, CPP, e que fora detalhado no tópico anterior (v. item 2.2), tem o condão de ratificar que não é pelo fato da lei ordinária contrariar decisão consolidada do STF que por si só gera a sua inconstitucionalidade⁷. O problema enfrentado em questão vai além disso, já que ao editar a Lei nº 10.628/02 o Poder Legislativo ultrapassou os limites constitucionais concedidos a ele, pois tentou realizar interpretação normativa da Carta Magna, tarefa essa destinada ao STF, conhecido como Guardião da Constituição.

Na decisão proferida pelo Supremo no Inq. 687-4/SP⁸ ficou assentado que é inviável à luz da Constituição Federal a possibilidade de qualquer hipótese garantir que o foro por prerrogativa de função se estenda ao exercente do cargo público mesmo quando findado o seu mandato.

Entende-se que o foro privilegiado é um direito especial concedido pela CF de 1988 a determinados agentes, não autorizando interpretação ampliativa, logo não caberia a uma lei ordinária realizar uma interpretação nesse sentido, uma vez que, já fora decidido perante o STF, intérprete da Constituição, que prevalece a regra do princípio da atualidade do exercício do cargo ou função, e não mais a regra da contemporaneidade, que prevalecia para justificar a existência e manutenção da Súmula 394, STF, como assevera o Min. Celso de Mello no âmbito do julgamento da ADI 2.860/DF (BRASIL, 2005b, p. 26):

Na verdade, o que deve legitimar o reconhecimento da competência originária do Supremo Tribunal Federal (e das demais cortes judiciárias) deve ser, unicamente, a atualidade do exercício do mandato ou da titularidade de determinadas funções públicas que justificam a prerrogativa de foro. Nada deve conduzir à preservação dessa competência originária, ainda que mediante invocação da “*perpetuatio jurisdictionis*”, quando cessado o desempenho funcional do cargo ou do mandato cuja titularidade justifica a aplicação, sempre excepcional, da regra constitucional concernente à prerrogativa de foro.

⁷ Nesse sentido, cf. o voto do Min. Sepúlveda Pertence: “A circunstância de que a interpretação constitucional convertida em lei ordinária contrarie a jurisprudência do Supremo Tribunal – guarda da Constituição – não é, assim, determinante, por si só, da inconstitucionalidade, embora evidencie o desconcerto institucional a que pode conduzir a admissão da interpretação da Constituição por lei ordinária”. (BRASIL, 2005b, p. 18)

⁸ O qual tratou acerca do cancelamento da Súmula 394 do STF.

Ademais, ressalta o Ministro Pertence (BRASIL, 2005b, p. 22) sobre o perigo de aceitar a modificação proposta pela Lei nº 10.628/02, uma vez que entender constitucional essa lei seria, na verdade, abrir margem para que as decisões proferidas pela Corte estivessem condicionadas a uma espécie de “referendo parlamentar”, para que, somente após isso, pudesse se firmar a correta interpretação a Lei Suprema.

De outro modo, o segundo argumento visa combater que propostas de ampliação do rol de competências originárias dos Tribunais Judiciários sejam feitas pelo legislador ordinário, tentativa essa consolidada mediante o §2º do art. 84 do CPP, uma vez que estendia a competência originária do STF para as ações de improbidade administrativa (ação de natureza cível - § 4º do art. 37 da CF).

No ordenamento jurídico brasileiro não é admissível que o Congresso Nacional realize interpretações de normas, principalmente da Constituição Federal, sem que a mesma tenha lhe dirigido tal função. Ressalta-se que o constituinte ao elaborar o texto constitucional teve a sensibilidade de sempre deixar de forma clara e expressa quando tivesse a intenção de destinar determinada matéria para elaboração do legislador ordinário, como observa-se, à título de exemplo, no art. 121 da CF⁹, que trata da competência da Justiça Eleitoral.

Ressalta-se que no âmbito dos Tribunais de Justiça, a Constituição em seu art. 125, § 1º traz expressamente, *in verbis*, “a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”. Portanto, igualmente se verifica que não é atribuição do legislador ordinário alterar a competência do respectivo tribunal por meio de Lei Federal, ficando esse dever a encargo das Constituições Estaduais presentes em cada Estado da Federação.

Desse modo, fica claro a problemática envolvendo a alteração feita no art. 84 do CPP, uma vez que o Congresso Nacional por meio de uma Lei Federal ampliou a esfera de atribuições jurisdicionais originárias dos Tribunais que compõe o país para que passassem a processar e julgar de forma originária ações cíveis decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, bem como processar e julgar os ex-ocupantes de cargos e funções, matérias estas que são de reserva absoluta à norma constitucional e não de uma lei infraconstitucional.

⁹ Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Logo, por esta razão, somente por meio de Emenda Constitucional (art. 60, CF) é que a matéria relativa ao foro por prerrogativa de função pode ser alterada para figurar de forma diversa. No mesmo sentido, leciona Alves (2013, p. 907-908):

[...] Em resumo, somente por intermédio de emenda ao texto constitucional tornar-se-á possível o disciplinamento do foro por prerrogativa de função em moldes diversos dos atuais, havendo caudalosa jurisprudência do STF no sentido de seu caráter de direito estrito (previsão *numerus clausus*).

Desta forma, após o julgamento das ADIs 2.797-2/DF e 2.860-0/DF declarando a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Federal nº 10.628 de 2002, passou a vigorar o entendimento que hoje se aceita, no sentido de que, o ocupante do cargo ou função somente tem direito a garantia foro por prerrogativa de função frente a infrações penais, e enquanto estiverem exercendo o mandato do cargo ou função.

Todavia, com passar dos anos se instalou perante o STF outras controvérsias acerca da matéria, principalmente no sentido de que o foro privilegiado estava dando ensejo a diversos problemas como, por exemplo, a impunidade, e a mora nas decisões judiciais, o que ocasionou mais a frente uma nova discussão sobre o tema.

2.4 Ação Penal 937 RJ e o novo entendimento do STF

Nesse contexto, com o intuito de consolidar um entendimento sobre a problemática que vinha se firmando ao longo do tempo, recentemente, houve a discussão no Supremo Tribunal Federal acerca da limitação do alcance do foro por prerrogativa de função. A controvérsia teve início no Plenário do STF em 31 de maio de 2017, e fora concluída em 03 de maio de 2018, em que, por maioria de votos decidiu-se que o foro por prerrogativa de função conferido aos deputados federais e senadores se aplica apenas a crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas (STF..., 2018).

Limita-se aqui a tratar apenas do debate que girou em torno da Ação Penal 937/RJ, que teve como Relator o Ministro Roberto Barroso. A proposta apresentada pelo Ministro Barroso se restringia a dois aspectos: a) quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa de função, e; b) quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF.

Quanto ao primeiro aspecto pretendeu o Ministro Barroso restringir o foro privilegiado aos crimes praticados durante o cargo e em razão deste, deixando para trás a tese que vinha sendo seguida há mais de uma década por todos os Tribunais do país, qual seja, que os detentores do

foro por prerrogativa de função iriam ter essa garantia de julgamento por um Tribunal até mesmo para os eventuais crimes praticados antes da sua investidura no cargo, bem como para aqueles crimes que não possuíssem qualquer relação com o cargo ou função que exercem.

Já quanto ao segundo aspecto, o Ministro Barroso entende importante estabelecer um momento processual para que não haja mais o declínio de competência em decorrência da perda ou cassação do cargo ou função do réu. Para tanto, a proposta do Ministro Barroso foi a de definir como fixação definitiva da competência do STF o momento após instrução processual, quando feito o despacho de intimação para as partes apresentarem alegações finais, não podendo mais o processo, por qualquer motivo que seja, ir para competência de outra instância, ou seja, ter sua competência declinada. Nessa sentindo, importante transcrever *in verbis* a proposta do Ministro Barroso (BRASIL, 2018a, p. 2):

A partir 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 – do STF ou de qualquer outro órgão – 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. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservara efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes.

A tese adotada pelo Ministro Barroso não se limitou a uma análise apenas histórica, doutrinária e jurisprudencial, na verdade, se estendeu para analisar a reação do Supremo frente ao atual modelo de foro por prerrogativa de função.

Como consequência do elevado número de cargos e funções detentores do foro privilegiado as consequências que são geradas frente ao STF são gigantescas. A primeira está relacionada mais ao aspecto funcional do Tribunal, no sentido de que afasta o seu verdadeiro papel que é o de atuar como Suprema Corte, para então atuar em diversos casos como um tribunal criminal de primeiro grau.

Além disso, justamente pelo STF não ter organização funcional para tanto, acaba por gerar ineficiência no sistema de justiça criminal, pois não conta com estruturas para processar e julgar de forma satisfatória a gigantesca demanda que tem surgido. Diante da proposta em analisar a realidade vivenciada pelo STF, o ministro Roberto Barroso traz em seu voto números reais e atuais que são gerados devido a disseminação do foro privilegiado que relata a problemática aqui narrada (BRASIL, 2018a, p.8):

A tramitação dos processos também é extremamente lenta. Hoje, o prazo médio para recebimento de uma denúncia pela Corte é de 581 dias. Um juiz de 1º grau a recebe, como regra, em menos de uma semana. 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 dias.

Ademais, outro problema são as repentinas mudanças de competência em virtude da posse ou da perda de um cargo ou função, o que afetam negativamente a condução do processo, no sentido de por decurso do tempo não gerar um resultado útil ao processo, causando-lhe prescrição e impunidade.

Desta forma, a solução trazida pelo Ministro Barroso para amenizar as disfunções citadas acima seria dar uma interpretação restritiva quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa de função, aplicando-se somente aos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e em razão dele. Essa opção de forma indubitável desamarrotaria o Supremo Tribunal Federal em questões ligadas ao foro privilegiado, pois segundo dados apresentados pelo Min. Barroso (BRASIL, 2018a, p. 10), menos de 10% das ações penais perante o STF envolvem crimes cometidos em razão do cargo e após a investidura nele.

Assim, não há como ignorar as disfunções que a enorme quantidade de cargos e funções detentores do foro privilegiado vem causando perante o Supremo, tendo que levar em consideração as suas atribuições funcionais, bem como prezar pela eficiência e qualidade dos julgados.

O Ministro Barroso propõe ainda uma interpretação constitucionalmente adequada do foro por prerrogativa de função. Primeiramente entende que essa garantia viola dois princípios constitucionais, quais sejam o princípio da isonomia e o princípio republicano.

A violação ao princípio da isonomia se dá pelo simples fato de que se concede privilégios a certa parcela da população, sem que haja qualquer fundamentação razoável. Já em relação ao princípio republicano a violação se dá em razão de que o princípio traz consigo a ideia de que deve haver a responsabilização político-jurídica de todos os agentes estatais, sem exceção ou qualquer privilégio.

Ademais, há na Constituição outras garantias conferidas para aqueles que exercer cargos ou funções de certa relevância, só que quando são analisadas verifica-se que é necessário a existência de um nexo causal entre a conduta e a atividade desempenhada, como é o caso das imunidades material e formal atribuídas aos parlamentares, presentes respectivamente nos art. 53, caput e §1º, CF de 88.

Dessa forma, entende o Ministro Barroso que a ideia a ser seguida pelo foro privilegiado deve seguir esse mesmo padrão, devendo por óbvio para se enquadrar dentro das garantias concedidas pelo instituto, possuir nexo de causalidade entre o crime imputado com o exercício da função.

Se preocupando de igual maneira em fixar definitivamente a competência de qualquer tribunal competente para julgar os casos de foro privilegiado, o Ministro Barroso administrou a tese de que o momento para fixar de forma definitiva a competência seria após o final da instrução processual.

A preocupação decorreu justamente da possibilidade de declinação de competência frente a mudança de situação fática do acusado, uma vez que pode vir a ocupar novo cargo ou deixar de ocupa-lo. Isso ocasionaria na violação de direitos como a duração razoável do processo e a sua própria eficácia, bem como a credibilidade do sistema penal e judiciário.

Logo, por uma razão de sensibilidade e lógica, propôs que passado a instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, seja prorrogada a competência do juízo em que eventualmente se encontra o processo para que possa julgar ação penal de competência diversa. Aduz-se que o marco temporal escolhido não fora feito aleatoriamente, pelo contrário, as razões para tanto é que o mesmo é objetivo, de fácil identificação das partes, além de que privilegia o princípio da identidade física do juiz, uma vez que aquele magistrado que instruiu todo o processo vai ter mais familiaridade ao realizar o julgamento.

O voto do Ministro Roberto Barroso foi seguido na íntegra pelos ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Celso de Mello, Rosa Weber e Cármen Lúcia.

Isso posto, nota-se que o debate acerca do foro por prerrogativa de função ainda está longe de se ter pacificado, ao contrário, cada vez mais surgem novos argumentos ora voltados à defesa da manutenção do foro por prerrogativa de função, ora voltados à sua extinção, ou remodelação. Assim, para que se consiga obter senso crítico acerca do tema, é necessário ter conhecimento acerca dos argumentos de ambas as correntes doutrinárias.

3 A REPERCUSSÃO DA PRERROGATIVA DE FORO NA DOCTRINA.

3.1 Conflito doutrinário acerca da manutenção ou não do foro por prerrogativa de função

Na atualidade o debate sobre o foro por prerrogativa de função está longe de ser pacífico, ensejando diversas discussões ora em favor, ora contra. Para entender mais sobre o assunto é preciso exemplificar algumas razões que levam aos doutrinadores tenderem ora para um entendimento, ora para outro.

Há o entendimento de que por um lado, o foro por prerrogativa de função é um direito constitucionalmente concedido a alguns cargos e funções, visando uma proteção ao cargo exercido e não a pessoa que o ocupa, e, por outro lado, seria um fator de impunidade, incompatível com o princípio republicano (art. 1º, CFRB de 1988).

O princípio republicano é o que rege a República Federativa Brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988. Para que haja a observância desse princípio, é necessário que a nação seja regida por um Estado Democrático de Direito, em que há a separação dos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Esse princípio traz à tona a ideia de que a igualdade é atributo essencial dos cidadãos, os quais tem que ser colocados sob idênticas condições, para que possam possuir os mesmos direitos e garantias. O princípio republicano contempla uma forma de governo na qual possui eleições periódicas para investidura nos cargos políticos, bem como visa simultaneamente a supressão dos privilégios de todo o gênero, prevalecendo a igualdade de condições, sendo, por isso evidenciado a incompatibilidade do foro por prerrogativa de função.

Nesse sentido, entende o Ministro Luis Roberto Barroso (BRASIL, 2018a, p. 11):

A atual conformação do foro por prerrogativa de função constitui uma violação aos princípios da igualdade e da república, conferindo um privilégio a um número enorme de autoridades, sem fundamento razoável. A igualdade formal veda as discriminações arbitrárias e todos os tipos de privilégios. Trata-se de fundamento central da noção de república. Nas Repúblicas, todos os cidadãos são iguais e devem estar sujeitos às mesmas normas. O princípio republicano, consagrado no art. 1, caput, traduz também a ideia fundamental de responsabilização político-jurídica de todos os agentes estatais, sem exceção, pelos atos que praticarem.

Nesse trecho o Ministro Barroso confirma que na atual conjuntura do foro privilegiado, qual seja, uma abrangência exorbitante de autoridades, o foro por prerrogativa de função viola o princípio republicano, pois por estarmos diante de um país republicano, entende-se que todos são iguais perante a lei, e devem estar submetidos às mesmas regras e normas. Desta forma,

não deveria o foro por prerrogativa de função ser estendido a mais de 50.000 cargos e funções (como veremos adiante) sem que haja uma razão lógica e razoável para tanto. Assim, o que prevalece é um privilégio aristocrático em favor do ocupante desses cargos.

O debate traçado nesse âmbito não se restringe apenas à área doutrinária, como também se estende aos Poderes Legislativo e Judiciário. Hoje, está em pauta no Congresso Nacional, aguardando apenas a sua promulgação, a emenda à Constituição (PEC 10/2013), que trata da extinção do foro por prerrogativa de função para todas as autoridades brasileiras nas infrações penais comuns, mantendo-se somente nos crimes de responsabilidade para alguns agentes, bem como teve a Ação Penal 937 julgamento concluído em 03.05.2018, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no qual se discutiu uma nova interpretação do alcance do foro por prerrogativa de função perante a Corte, bem como o marco temporal para a fixação da competência, como veremos mais adiante.

Brevemente, importante destacar que a PEC 10/2013 visa restringir a garantia do foro por prerrogativa de função, deixando-o apenas para os presidentes dos três poderes (Presidente da República, Presidente do Senado, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do STF) e ao Vice-Presidente da República. Essa emenda já foi aprovada pela unanimidade do Senado Federal, e, como já dito, aguarda a promulgação por seu presidente.

Isto posto, indubitavelmente se evidencia a importância do debate mais aprofundado do tema, uma vez que o assunto aquece diversos debates envolvendo a opinião pública, discussões nos Poderes Judiciário e Legislativo, e diariamente, se tem uma vinculação na imprensa sobre algum aspecto que envolve a problemática do assunto.

O primeiro argumento aduzido por doutrinadores que defendem o foro por prerrogativa de função é que não há qualquer violação ao princípio do juiz natural, pois a garantia não é decorrente da pessoa que ocupa o cargo ou função e, sim, da importância deste, a fim de que possa realizar plenamente suas atribuições. Nesse sentido, Badaró (2015, p. 45):

Também a existência do chamado foro por prerrogativa de função, determinado por critérios prévios que se relacionam com o exercício de uma determinada função pública relevante, não viola a garantia do juiz natural. Não se trata de um privilégio pessoal, mas de uma decorrência ou prerrogativa inerente ao exercício de determinado cargo ou função. Não são, pois, privilégios de classe, como os foros privilegiados que subtraíam da justiça comum determinadas categorias de pessoas, como os clérigos, os comerciantes e outros grupos ou classes de pessoas.

Ademais, demonstra-se que para Gustavo Badaró as expressões *foro por prerrogativa de função* e *foro privilegiado* não podem ser usadas como sinônimo – o que não se aplica no presente trabalho –, pois a garantia cedida àqueles é decorrente do cargo ou função que

exercem, e não um privilégio concedido a pessoa que o ocupa. Logo, não há o que se falar em qualquer violação ao princípio do juiz natural uma vez que a lei define o juiz competente, não dando margem para qualquer discricionariedade, seguindo critérios objetivos fixados em lei.

Todavia, como sustenta Badaró (2015, p. 45), o foro privilegiado costuma ser objeto de debate por sua eventual violação ao princípio da isonomia e não por seu confronto com o juiz natural, como veremos adiante.

Outros doutrinadores, como Aury Lopes Jr. e Fernando Capez, os quais seguem a mesma linha de raciocínio, defendem que o foro privilegiado decorre não da pessoa que está na função, e sim da função que exerce, logo não ofendendo o princípio da isonomia. Embora, para muitos, pareça um privilégio pessoal dado aos políticos ocupantes daqueles cargos, o foro privilegiado está muito mais ligado ao interesse público, tendo um papel constitucional de garantir o livre exercício dos cargos e funções públicos. Isso se dá pelo fato de que não se pretende favorecer o ocupante do cargo, e sim, a dignidade de função pública que este exerce.

O foro por prerrogativa de função desde sempre teve o condão de evitar possíveis e graves implicações políticas que poderiam resultar de possíveis sentenças proferidas contra esses ocupantes de cargos e funções.

No mesmo sentido, Capez (2012, p. 256):

De fato, confere-se a algumas pessoas, devido à relevância da função exercida, o direito de serem julgadas em foro privilegiado. Não há que se falar em ofensa ao princípio da isonomia, já que não se estabelece a preferência em razão da pessoa, mas da função.

Para os defensores da manutenção, o foro por prerrogativa de função é uma garantia constitucional positiva para a democracia, pois visa assegurar um maior e efetivo desempenho da função. Essa garantia é na verdade uma espécie de blindagem aos exercentes do cargo para que consigam de uma forma segura desempenhar corretamente e com ampla liberdade seus deveres sem temer uma possível represália, pois entende-se que ausente a garantia do foro privilegiado os ocupantes dos cargos e funções não teriam segurança em avançar em suas funções.

Ademais, para esses doutrinadores, o foro por prerrogativa de função é uma forma dos magistrados manterem sua imparcialidade, bem como de evitar que sejam exercidas pressões políticas, pessoais, partidárias sobre tais. Como exemplo, Lopes Jr (2016, p. 294):

Algumas pessoas, por exercerem determinadas funções, têm a prerrogativa (não é um privilégio, mas prerrogativa funcional) de serem julgadas originariamente por

determinados órgãos. Trata-se, ainda, de assegurar a independência de quem julga. Compreende-se facilmente a necessidade dessa prerrogativa quando imaginamos, por exemplo, um juiz de primeiro grau julgando um Ministro da Justiça ou mesmo um desembargador. Daí por que, para garantia de quem julga e também de quem é jugado, existem certas regras indisponíveis.

A doutrina condicente desse pensamento alega que os tribunais possuem maior isenção para o julgamento dos agentes ocupantes dessas funções públicas, pelo fato de deter maior capacidade de resistência e influências e pressões, além de que seus integrantes possuem uma capacidade profissional dotada de larga experiência judicante¹⁰.

Do mesmo modo, alegam que extinguir o foro por prerrogativa de função concederia ao jovem juiz, recém empossado no cargo, um poder jurisdicional muito além da sua capacidade, pois não teria a experiência para discernir, por exemplo, possíveis equívocos realizados em uma denúncia oferecida pelo Ministério Público contra um ocupante de qualquer função que detenha o foro por prerrogativa de função, acabando por decidir em favor do clamor social e não da justiça.

Entretanto, tal entendimento é totalmente contraditório com a própria Constituição Federal de 1988, uma vez que qualquer juiz togado por ter cumprido os requisitos de habilitação (concurso de provas e títulos) é competente para julgar as demandas propostas no Judiciário, bem como, é inerente ao juiz natural que este seja imparcial.

Então qual seria a diferença de um juízo de primeiro grau para um juiz de um órgão colegiado? Apenas a mera inferioridade hierárquica de cargos (juízes de primeiro grau e de segundo grau) ocupados perante o Judiciário?

A primeira razão de ordem prática que contradita esse pensamento seria o fato de os juízes de primeiro grau possuírem maior vocação para a condução inicial do processo, bem como da fase de produção de provas, uma vez que não pertence à razão estrutural dos tribunais realizarem tal condução, com exceção das ações originárias, pois, somente a título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal possui função de zelar pelo cumprimento da Constituição, assim como o Superior Tribunal de Justiça é o responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação federal. Nesse sentido, leciona Rocha (2014):

¹⁰ Nesse sentido, a célebre passagem do voto do Ministro Victor Nunes Leal na Reclamação 473, julgada em 31.1.1962, em que se decidiu que o foro deveria subsistir quando a ação penal é proposta depois de cessada a função (entendimento hoje superado): 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 atuarem contra ele.

Ademais, existem fortes razões de ordem prática que conspiram contra o chamado foro especial. A primeira está no fato de os juízes de primeiro grau serem muito mais vocacionados que os magistrados integrantes dos tribunais para o processamento das ações penais, sobretudo na condução inicial do processo e na fase de produção de provas. É que os tribunais foram e são formatados e mais habilitados para revisarem anteriores julgamentos e para manterem a integridade da Constituição e a inteireza das regras legais.

Logo, o sistema judiciário brasileiro, passando para uma análise mais sistemática, não tem a capacidade de conduzir de forma satisfatória os processos que seguem com a garantia do foro por prerrogativa de função, uma vez que a forma organizacional que fora implementada no país estabelece competências e funções específicas para cada órgão do Poder Judiciário.

Além disso, as pressões às quais se referem os defensores do foro privilegiado, que possivelmente possam ser exercidas aquém do juízo *a quo*, podem ser igualmente realizadas perante todos os juízes que compõe o Tribunal competente para julgar aquele determinado indivíduo que, em detrimento de seu cargo, possui a prerrogativa de função.

Corroborando este entendimento, Nucci (2017, p. 228):

Quanto à subversão da hierarquia, já comentamos que ela inexistente quando o juiz profere, dentro do seu convencimento, fundado em lei, decisões jurisdicionais. Não está submetido a nenhuma autoridade superior. Quanto à pretensa proteção que se busca, não vemos base para tanto. **O juiz de 2º grau está tão exposto quanto o de 1º grau em julgamentos dominados pela política ou pela mídia. Por outro lado, caso o magistrado de 1.º grau, julgando um Governador, por exemplo, sofresse algum tipo de pressão, poderia denunciar o caso, o que somente seria prejudicial a quem buscou influenciar o julgador. E mais, caso deixe-se levar pela pressão e decida erroneamente, existe o recurso para sanar qualquer injustiça.**
(grifo nosso)

Nesse sentido, entende-se que todos os órgãos pertencentes ao Poder Judiciário, de primeiro ou segundo grau, estão igualmente expostos às pressões externas criadas pelo circo midiático formado em torno de qualquer caso que julgue um indivíduo considerado como uma figura pública, bem como pressões advindas de indivíduos poderosos politicamente, não cabendo utilizar a tese de que estariam os órgãos de primeiro grau mais suscetíveis a essas influências do que os órgãos jurisdicionais superiores.

Ademais, a tese de que os tribunais superiores são mais resistentes a pressões é de difícil demonstração uma vez que no juízo de primeiro grau seus ocupantes são nomeados mediante concurso público de provas e títulos, enquanto no juízo de segundo grau os seus ocupantes são nomeados livremente pelos próprios administradores e políticos que possivelmente possam ser julgados perante aqueles que tenha indicado.

Logo, dizer que tal direito serve para evitar eventuais pressões aos julgadores de primeiro grau, que, em tese, seriam mais “vulneráveis” a tais influências, é totalmente equivocado, porquanto é evidente que tal ação que dispõe o condão de ser política, partidária, pessoal ou popular pode ser frente a qualquer membro do judiciário, seja qual for a sua instância de atuação.

Outrossim, refutando o argumento de que o foro por prerrogativa de função decorre não da pessoa que está na função, e sim da função que exerce, não configurando “privilegio”, mas sim prerrogativas necessárias ao desempenho independente de atividades parlamentares e a efetividade do Estado Democrático de Direito, marcado pela representatividade dos cidadãos-eleitores, parte da doutrina como Guilherme Nucci, entende que há nesse contexto clara ofensa a outro princípio constitucional, o princípio da isonomia, denominado também de princípio da igualdade.

Nesse sentido, o princípio da isonomia entende que todos são iguais perante a lei, podendo esta tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Todavia, para a parte da doutrina que defende a extinção do foro privilegiado, este não vislumbra qualquer requisito capaz de gerar esse tratamento desigual uma vez que ao praticarem determinados crimes, como, por exemplo, um roubo, em nada se relaciona com o efetivo exercício das atribuições do cargo ou função.

Logo, entende-se que é inadmissível afastar o juiz natural da causa que no caso seria o juiz de primeiro grau, pois se todos são iguais perante a lei não há motivo legal, tampouco qualquer tese jurídica plausível para que isso ocorra.

E ainda, sob análise de qualquer caso concreto, se vislumbra que o objeto de uma ação penal é o crime imputado ao réu, independentemente do cargo ou função que exerce/ocupa, não havendo, portanto, lógica em afirmar que o objetivo do foro por prerrogativa de função seria uma espécie de “blindagem” ao pleno exercício do cargo, e não da pessoa que o ocupa, uma vez que o delito praticado pode não deter relações com as funções institucionais concedidas em razão do cargo, e ainda sim, o seu ocupante ser julgado originalmente por Tribunais Superiores.

Nesse sentido, Nucci (2017, p. 227 e 228):

Não vemos motivo suficiente para que o Prefeito seja julgado na Capital do Estado, nem para que o juiz somente possa sê-lo pelo Tribunal de Justiça ou o desembargador pelo Superior Tribunal de Justiça e assim por diante. Se à Justiça Cível todos prestam contas igualmente, sem qualquer distinção, natural seria que a regra também valesse para a Justiça Criminal. O fato de dizer que não teria cabimento um juiz de primeiro grau julgar um Ministro de Estado que cometa um delito, pois seria uma “subversão de hierarquia” não é convincente, visto que os magistrados submetem ninguém, nem a hierarquia para controlar o mérito de suas decisões. Logo, julgar um Ministro de

Estado ou um cidadão qualquer exige do juiz a mesma imparcialidade e dedicação, devendo-se clamar pelo mesmo foro, levando em conta o lugar do crime não a função do réu.

.....
 [...] Por que não haveria sentido, como muitos afirmam, que um juiz julgasse um Ministro do Supremo Tribunal Federal? **Não está julgando o cargo, mas sim a pessoa que cometeu um delito.** Garantir que haja o foro especial é conduzir justamente o julgamento para o contexto do cargo e não do autor da infração penal.
 [...] (grifo nosso)

Ainda ressalta que não se vislumbra qualquer subversão à hierarquia no Judiciário, pois nenhum magistrado estará julgando o cargo o qual exerce o réu, e sim a sua pessoa física, a qual cometeu o crime. Logo, sustentar que o foro por prerrogativa de função está ligado ao cargo sem automaticamente ligar este com a pessoa que o exerce é totalmente impossível, ferindo, portanto, o princípio da isonomia.

Entretanto, contrapondo esse argumento há o entendimento de que não há qualquer diferença de tratamento entre os que exercem os cargos ou funções que detenham o foro por prerrogativa de função e os demais cidadãos, pois aqueles ao serem investigados ou virarem réus em um processo criminal, não contam com quaisquer benefícios adicionais ou vantagens processuais, pelo contrário, há inclusive uma limitação do exercício do duplo grau de jurisdição uma vez que, por exemplo, ao ser processado e julgado originariamente pelo STF as vias recursais serão bem mais limitadas.

Nesse sentido explicitou o Ministro Celso de Mello do STF no julgamento do MS 34.609/DF:

Vê-se desse rol de medidas que o Ministro de Estado, além de estar sujeito a todas elas, também não dispõe de quaisquer benefícios adicionais ou vantagens processuais em razão da prerrogativa de foro de que é titular, sendo-lhe dispensada, nessa matéria, igualdade de tratamento aplicável a qualquer outro cidadão da República, como sucede, p. ex., em relação aos direitos e garantias individuais a todos assegurados, indistintamente, pela própria Constituição, com especial destaque, ante o seu caráter de essencialidade, para o direito fundamental de sempre ser presumido inocente até o trânsito em julgado de eventual condenação criminal [...], valendo acentuar, ainda, que esse postulado constitucional comum tanto ao Ministro de Estado quanto aos cidadãos em geral mostra-se igualmente extensível à esfera eleitoral [...]e ao plano administrativo, inclusive em matéria de investidura em cargos públicos [...].

Ora, então para essa linha de doutrinadores, tendo em vista que processualmente não há qualquer vantagem para o réu, não há como falar em violação ao princípio da isonomia.

Além do já mencionado, quando se trata da questão do foro por prerrogativa de função é importante salientar o direito fundamental constitucional da duração razoável do processo.

Se partir da ideia de que a Constituição Federal é una e indivisível, devendo-se assim, ser analisada de uma forma analítica que vise a melhor aplicação normativa, se deparará com o

direito ao foro por prerrogativa de função, bem como com diversos princípios que devem reger os trâmites processuais, tendo como coringa a duração razoável do processo, princípio esse, conflita diretamente com o direito concedido pela Carta Magna.

O direito ao julgamento no prazo razoável se consagrou com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que incluiu o inciso LXXVIII, no art. 5º da Constituição. Este direito se revelou de tamanha importância que fez com que seu conceito integrasse um direito inerente ao devido processo legal.

Não obstante tenha decorrido um grande lapso para esse direito ser reconhecido expressamente em nosso ordenamento jurídico, ele já era uma garantia constitucional implícita, pois estava previsto em diversas normas internacionais, destacando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário.

Nesse cenário, importante seria priorizar a efetivação da tutela jurisdicional em um prazo razoável, uma vez que surge um conflito entre o “tempo absoluto do direito” que flui de forma uniforme, e o “tempo subjetivo do réu”, o qual além de responder o processo penal perante o Poder Judiciário, tem a carga emocional afetada por estar envolvido nesse procedimento, e o conseqüente empobrecimento gerado pela estigmatização social. Na lição, Lopes Jr e Badaró (2009, p. 6 e 11):

O tempo é elemento constitutivo inafastável do nascimento, desenvolvimento e conclusão do processo, mas também na gravidade com que serão aplicadas as penas processuais, potencializadas pela (de)mora jurisdicional injustificada.

Por outro lado, embora o processo não seja um instrumento apto a fornecer uma resposta imediata àqueles que dele se valem, isto não pode levar ao extremo oposto de permitir que tal resposta seja dada a qualquer tempo.

[...]

Interessa-nos, assim, abordar o choque entre o tempo absoluto do direito e o tempo subjetivo do réu, especialmente no que se refere ao direito de ser jugado num prazo razoável e à (de)mora judicial enquanto grave consequência da inobservância desse direito fundamental.

Por outro lado, outra parte da doutrina entende que o foro por prerrogativa de função proporciona a celeridade ao processo, visto que, por serem julgados por instâncias superiores, o réu possui a seu dispor uma ínfima quantidade de recursos para manejar a seu favor. Ou seja, para esses pensadores extinguir o foro por prerrogativa de função faria com que os processos começassem em sede de juízo de primeiro grau, dando inúmeras oportunidade para a interposição de recursos das sentenças condenatórias o que impediria o trânsito em julgado.

Por essa razão, entendem que o foro por prerrogativa de função existe na verdade para diminuir a sensação de impunidade que a eternização de um processo gera perante toda a sociedade. Assim, entende Galvão, *online*:

Em segundo lugar, da **decisão proferida pelo STF não cabe nenhum recurso, de maneira que, uma vez condenado, o político já passa a cumprir a pena imediatamente**, como ocorreu no caso do mensalão. **Essa efetividade da decisão diminui a sensação de impunidade**. Nesse quesito, é importante destacar que as **sentenças proferidas em 1º grau de jurisdição estão sujeitas a inúmeros recursos, que muitas vezes se quedam represados nos tribunais de 2º grau, sem que o público tenha notícia de seu andamento**. Assim, a comparação entre a celeridade da 1ª instância com a lentidão do STF não parece justa, pois desconsidera o tempo de julgamento das apelações e dos demais recursos.
(grifo nosso)

Entretanto, esse argumento é totalmente raso quando analisamos a questão sob a possibilidade de declaração de incompetência do Tribunal quando o ocupante do cargo passa não mais ocupar a função pública, ou ocupar outra de grau hierárquico inferior. Acontecendo essas situações, a competência originária para processar e julgar passa a ser, respectivamente, de um juízo de primeiro grau, ou de outro Tribunal, fazendo com que nos deparemos com as declinações de competência em razão da perda, renúncia ou diplomação do cargo.

Desta forma, entende-se que devido as possíveis mudanças fáticas que possam vir a ocorrer durante o processo penal, o princípio da duração razoável do processo fica comprometido, uma vez que a declinação de competência atrasa o andamento processual.

Seguindo esse raciocínio, indaga-se se tal prerrogativa não seria prejudicial inclusive para a própria defesa do réu?

A princípio, pode-se pensar de forma negativa, uma vez que a prerrogativa de foro pode fazer com que o julgamento se protraia no tempo, gerando a impunidade do acusado.

Entretanto, analisando de uma ótica mais garantista e processual de Lopes Jr. e Badaró (2009) fica claro que os trâmites legais causados pela prerrogativa de função, como por exemplo, ter o julgamento adiado em virtude de uma desclassificação de competência, fere imensamente os direitos do réu, pois estar submetido a um processo criminal por si só já interfere nas esferas pessoal, social e psicológica.

Nesse sentido, Lopes Jr. e Badaró (2009, p. 6):

A duração do processo deve ser analisada à luz do direito dos demandantes a um processo sem dilações indevidas, ou a um processo no tempo razoável. É nessa perspectiva que analisarmos a duração do processo penal, pois, quando a duração de um processo supera o limite da duração razoável, novamente o Estado se apossa ilegalmente do tempo do particular, de forma dolorosa e irreversível. **E esse apossamento, ilegal ocorre, ainda que não exista uma prisão cautelar, pois o processo em si mesmo é uma pena.** (grifo nosso)

Não respeitar o direito ao processo penal em um prazo razoável, independentemente de qual seja o motivo que ensejou o seu prolongamento, como por exemplo, recursos, declinação de competência em razão da perda ou do ganho da garantia do foro por prerrogativa de função, entre outros, infringe o devido processo legal, pois a sua essência é a garantia de que todos os direitos fundamentais do processo sejam respeitados.

Ademais, propensos à proteção do foro por prerrogativa de função, os doutrinadores adeptos dessa corrente entendem também que, ao contrário do que pensa o senso comum em relação à impunidade dos detentores do foro por prerrogativa de função, a sua utilização garante que aquele indivíduo se enquadre imediatamente na Lei Complementar nº 64, de 1990, conhecida como Lei da Ficha Limpa.

O proveito se dá pelo fato de que, segundo o artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei da Ficha Limpa, aqueles que forem condenados em decisão proferida por órgão judicial colegiado, tornam-se inelegíveis desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Isto é, caso houvesse a extinção do foro privilegiado, e passassem esses indivíduos a serem julgados originariamente pelo primeiro grau, teria que, para haver o enquadramento na Lei da Ficha Limpa, ter o possível recurso ajuizado perante o Tribunal competente, um acórdão penal condenatório.

Logo, para essa parcela de doutrinadores, visando a proteção da ordem política brasileira é mais sensato continuar com a manutenção do foro por prerrogativa de função, visto que uma eventual decisão proferida por quaisquer dos órgãos colegiados que possuem competência originária para tanto, possui o condão de imediatamente enquadrar o político na punição dada pela Lei Complementar nº 64, de 1990.

Assim, evidencia-se, longe de se esgotar o assunto, o enorme embate trazido pela matéria, que ainda causa grande polêmica entre os doutrinadores brasileiros, o Judiciário, bem como no próprio Legislativo.

Essa discussão veio à tona diversas vezes perante a Corte Suprema. Recentemente o STF discutiu o tema do foro por prerrogativa de função, tendo em vista a grande aglomeração processual que estava se formando, e a ineficiência judiciária frente a isso, como veremos no tópico a seguir.

3.2 Foro por prerrogativa de função perante o STF e a sua real razão estrutural como corte constitucional

O Supremo Tribunal Federal, que, com outra dominação já se fazia presente desde a fase colonial¹¹, teve sua atual estruturação formada com a Constituição Federal de 1988, a qual instituiu a este posição de órgão de cúpula de todo o Judiciário e, especialmente, de guarda e defesa da Constituição.

Neste sentido, o art. 102 da CF/88 trouxe a competência originária (art. 102, I, “a” a “r”); recursal ordinária (art. 102, II); e c) recursal extraordinária (art. 102, III).

Especificamente sobre o tema tratado, o art. 102, I, “b” e “c” trazem a competência originária do STF em julgar e processar nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

A interpretação até então adotada era que o foro por prerrogativa de função alcançar todos os crimes de que forem acusados os agentes públicos acima expostos, inclusive os crimes praticados antes da investidura do cargo e aqueles que não possuem qualquer relação com o seu exercício.

Ocorre que essa questão, no cenário atual brasileiro que vivenciamos, o exercício dessa função jurisdicional vem, conseqüentemente, sobrecarregando o Supremo, uma vez que é crescente o número de novos inquéritos em relação aos ocupantes dos cargos que possuem esse direito constitucional.

Diretamente relacionado a isso, evidencia-se a inconstância dos processos em um único Tribunal para o seu efetivo processamento e julgamento, pois, como é sabido, o foro por prerrogativa de função é em relação ao cargo e não a pessoa, logo, se um indivíduo, sem foro por prerrogativa de função, que responde a um processo penal e, posteriormente, no curso desse processo, concorrer e se eleger a um dos cargos que tem como instância originária o STF, será,

¹¹ Passando D. João a residir no Brasil e, na medida em que, diante dessa situação, encontrava-se interrompida a comunicação com Portugal, o Príncipe Regente, mediante Alvará Região de 10.05.1808, institui a “Casa da Suplicação do Brasil”, que se caracterizou como o primeiro órgão de cúpula da Justiça no Brasil, marca da fase colonial. Durante o regime monárquico, a lei de 18.09.1828 criou o Supremo Tribunal de Justiça (09.01.1829-27.02.1891). Em seguida, editado pelo Governo Provisório da República, o Decreto n. 848, de 11.10.1890, organizou o Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário, nos termos dos arts. 55 e 56 da Constituição Republicana de 1891, efetivamente instalado em 28.02.1891 (LENZA, 2012, p. 726).

obviamente, abrangido pelo art. 102, CF, de modo que aquele processo inicial teria de remetido necessariamente à Corte Suprema.

De forma clara e indubitável, tal consequência gera uma enorme sobrecarga processual no Supremo, uma vez que não tem estruturas funcionais para atender significativas demandas de uma só vez, não é aparelhado para comportar toda essa demanda, e não consegue desempenhá-la de forma satisfatória, afastando inclusive o seu verdadeiro papel que é o de suprema corte e não o de tribunal criminal de primeiro grau. Desse entendimento comunga o Ministro Luis Roberto Barroso (BRASIL, 2018a, p. 7):

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.

Os Tribunais não possuem essa estrutura que é necessária para atender a excessiva demanda do foro por prerrogativa de função, pois hoje temos em média, analisando o foro previsto tanto na Constituição Federal quanto nas Constituições Estaduais, como demonstra-se abaixo, segundo o estudo realizado pela Consultoria Legislativa do Senado, em abril de 2017, 54.990 autoridades com foro por prerrogativa de função, sendo dentre eles, 81 senadores, 513 deputados federais, 27 governadores, 5.570 prefeitos, centenas de deputados estaduais, militares, juízes e os ministros próprios ministros do Judiciário e do Executivo.

Tabela 1: Quantitativo de autoridades com foro: CF x Constituições Estaduais

Quantitativo de autoridades com foro: CF versus Constituições Estaduais

Fundamento do foro	Quantidade de autoridades
Constituição Federal	38.431
Constituições Estaduais	16.559
TOTAL	54.990

Fonte: CAVALCANTE FILHO; LIMA (2017)

É necessário de igual modo demonstrar detalhadamente como o foro privilegiado repercute no Supremo Tribunal, uma vez que o estudo que se faz neste tópico específico está voltado à análise das consequências funcionais e estruturais causadas na Suprema Corte.

Dentre as 38.431 autoridades que detêm a garantia do foro por prerrogativa de função, destaca-se que aproximadamente 2,25% (868 autoridades) são de competência originária do STF, como prevê os arts. 53, §1º e 102, I, b, c, d, todos da CF de 88, dentre eles o de Presidente da República, o de Vice-Presidente da República, todos os Ministros de Estado, bem como todos os Ministros dos Tribunais Superiores (STF, STJ, TST, STM, TSE), do Tribunal de Contas da União, o Procurador Geral da República, dentre outras autoridades que pertencem ao alto escalão da República Federativa Brasileira.

Tabela 2: Levantamento quantitativo das autoridades com foro previsto para o STF quando praticam crimes comuns.

Autoridades com Foro por Prerrogativa de Função	Quantidade
Presidente da República	1
Vice-Presidente da República	1
Ministros de Estado	28
Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica	3
Senadores	81 ¹²
Deputados Federais	513
Ministros do STF	11
Ministros do TST	27
Ministros do STM	15
Ministros do TSE	2 ¹³
Ministros do STJ	33
PGR	1
Ministros do TCU	9
Audidores do TCU (Substitutos de Ministros) – Quando atuar em substituição a Ministro do TCU	4

¹² Atenta-se aqui para o julgamento da Ação Penal 937/RJ que é direcionado tanto aos **Senadores**, quanto aos **Deputados Federais** (v. capítulo 2, tópico 2.4), que fixou as seguintes teses: “(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”.

¹³ Do total de 7 membros, 3 são Ministros do STF e 2 são Ministros do STJ.

Chefes de Missões Diplomática de Caráter Permanente	139
TOTAL	868

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados disponibilizados pelo estudo “Foro, prerrogativa e privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil”.

Logo, mediante simples observação dessa tabela, parece ser numérica e humanamente impossível que o STF, em particular, ou um Tribunal superior, em geral, seja qual for o âmbito de sua competência, processar e julgar com êxito originariamente inúmeros processos decorrentes dessa garantia. A título de exemplo, é importante dar ênfase ao STF, o qual por possuir apenas onze Ministros não consegue de forma satisfatória atender todas as demandas, pois possui outras diversas atribuições, presentes nos artigos 101 ao 103-A da CF de 88, além da de julgar e processar originariamente os cargos e funções supracitados.

A consequência disso, como já explicitado, é uma tramitação processual extremamente lenta. De acordo com o Supremo em Números, o prazo médio para o recebimento da denúncia é de 565 dias (FALCÃO et al, 2017, p. 12), lapso temporal totalmente absurdo tendo em vista os direitos do réu, bem como da vítima, mormente no que se refere ao sentimento de impunidade e à insatisfação com o sistema penal.

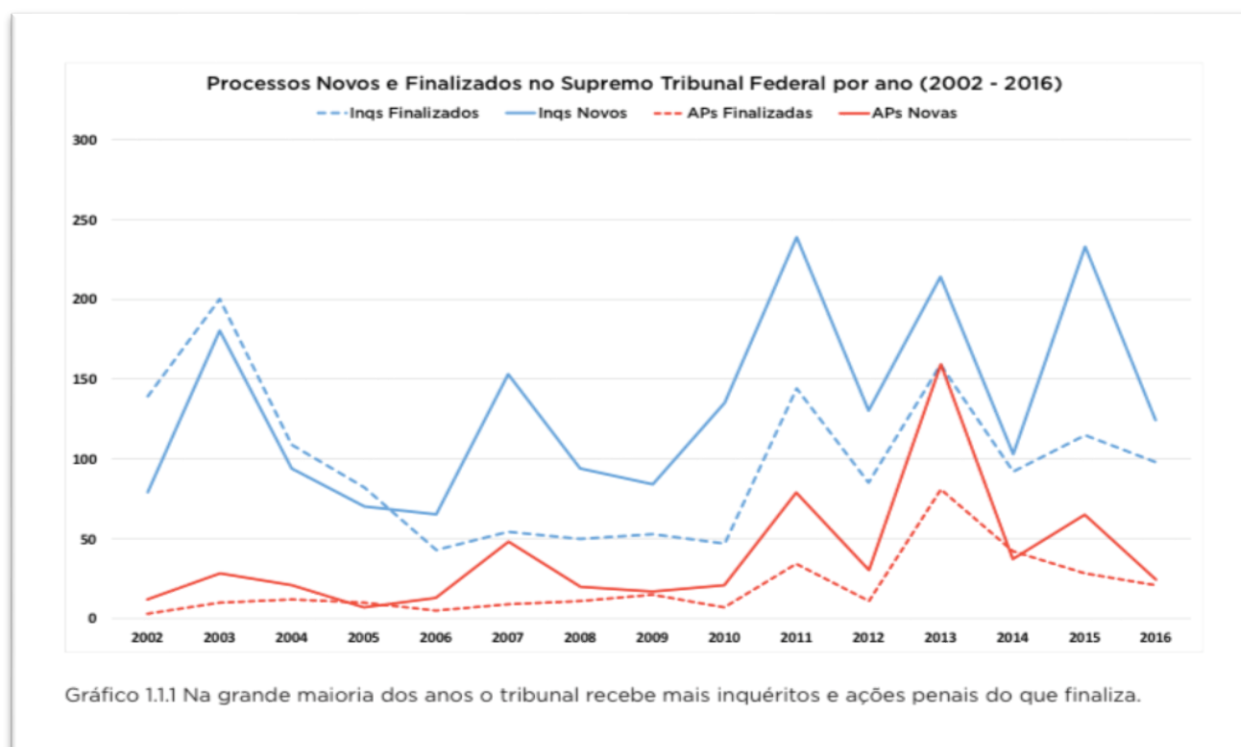
Desta forma, esse cenário faz com que a relação recebimento de inquéritos e ações penais e a suas respectivas finalizações no STF sejam inversamente proporcionais, situação que se percebe de forma acentuada nos anos seguintes às Eleições Presidenciais, em que há a eleição também de Senadores e Deputados Federais. Assim, até então se eventualmente possuíssem alguma ação penal em que configurassem como réu, essa ação teria a sua competência declinada em favor da Corte Suprema (entendimento adotado até o julgamento da AP 937/RJ realizado em maio de 2018).

Em estudo realizado em 2017 pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, fazendo uma análise anual de processos novos e finalizados perante o STF durante os anos de 2002 – 2016, verifica-se que nos anos seguintes aos das eleições que ocorreram em 2002, 2006, 2010 e 2014, houve um voluptuoso volume de novas ações penais e novos inquéritos, porém, a finalização dos menos não seguiu os mesmos padrões.

A título de exemplo, verifica-se no ano seguinte ao da Eleição Presidencial de 2006, em que houve o recebimento de uma média de 50 novas ações penais, porém houve um baixíssimo índice de finalizações, não chegando sequer na metade do número que fora recebida. Outro exemplo foi o que ocorreu no ano após as Eleição Presidencial de 2010, em que por mais que tenha dado um salto positivo para finalizações de inquéritos e ações penais, o número de novos

processos que entraram no Supremo fora proporcionalmente muito maior, causando no ano seguinte uma queda abrupta de finalizações. Nesse sentido, verifica-se o gráfico abaixo onde retrata a atual situação do Tribunal, recebendo mais inquéritos e ações penais do que os finalizando.

Gráfico 1: Processos Novos e Finalizados no Supremo Tribunal Federal por ano (2002 – 2016)



Fonte: FALCÃO et al, Supremo em Números (2017, p. 19)

Percebe-se que tal situação precisava ser devidamente revista, uma vez que, não somente sobrecarregava o Supremo em números de processos em trâmite naquele órgão jurisdicional, assim como ofendia garantias constitucionais inerentes ao processo penal, à efetividade e a celeridade processual.

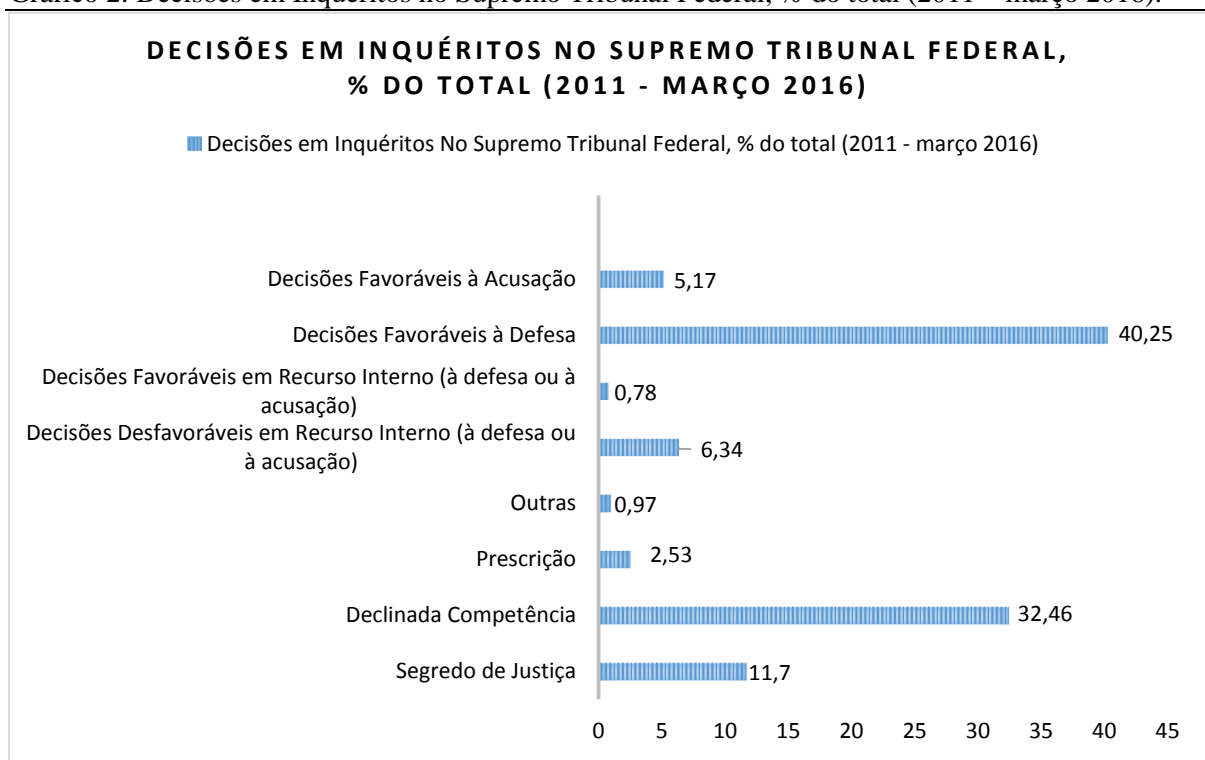
Ressalta-se que, como já debatido no capítulo 2, tópico 2.4, a decisão do Plenário do STF na AP 937/RJ tratou apenas dos Senadores e Deputados Federais, não mais adotando o entendimento de que todos os crimes cometidos pelo ocupante do cargo iriam passar a ser de competência da Corte Suprema, e sim, que somente aqueles cometidos durante o mandato e que com ele guardasse relação. Dessa forma, o novo entendimento firmado pelo Supremo irá provavelmente, resultar em uma significativa melhora na oscilação que analisamos acima.

Porém, o que se extrai do gráfico é que há incontestavelmente uma mora judicial em apreciar os processos em trâmite, razão por que parte deles acabam prescrevendo ou, quando

não prescrevem, ao serem analisados, a pessoa ocupante do cargo ou da função tem seu mandado extinto, sendo, por óbvio, declinada a competência para o Tribunal originário. Assim, indubitavelmente, o foro privilegiado tem produzido injustiça, impunidade e prescrições, e, portanto, gerando a necessidade de que essa situação seja modificada.

A situação revelada pelo gráfico abaixo demonstra que dentre 1026 decisões em inquéritos no STF, aproximadamente 333 (32,46%) foram decidindo pela declinação de competência, geralmente ocorrendo quando finda o mandado do réu. Além disso, cerca de 26 decisões (2,53%) em menos de 6 anos, em um único Tribunal, teve de ser aplicada a prescrição, números que são inaceitáveis tendo em vista, primeiramente de estarmos frente ao STF, o Guardião da Constituição, que devia prezar por todos os princípios do processo, como o devido processo legal, duração razoável do processo, publicidade, etc., bem como ser um número altíssimo frente ao objeto de estudo que fora somente os inquéritos no STF.

Gráfico 2: Decisões em Inquéritos no Supremo Tribunal Federal, % do total (2011 – março 2016).



Fonte: FALCÃO et al, Supremo em Números (2017, p. 53)

Assim, mediante essas estatísticas apresentadas se confirma a acepção de mudança de entendimento relativamente ao foro por prerrogativa de função é uma medida urgente para que consiga o Judiciário, especificamente, o Supremo Tribunal Federal, se reerguer e exercer de forma satisfatória sua função de guarda da Constituição.

4 REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA E A PROPOSTA DE UM NOVO PARADIGMA

4.1 Reflexão e opinião crítica sobre o foro por prerrogativa de função

Conforme analisado ao longo do trabalho, o constituinte brasileiro sempre conferiu ao foro por prerrogativa de função um lugar no texto constitucional, ora de forma mais restrita, ora de forma mais abrangente. Com o passar dos anos, e com a mudança de cenário político brasileiro, o foro privilegiado ganhou destaque nas Constituições, passando a Constituição de 1934 prever a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente certos cargos e funções frente aos crimes comuns e de responsabilidade, bem como ampliou significativamente o rol de cargos e funções abrangidos pelo foro por prerrogativa de função.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 positivou-se essa ampliação que vinha tomando corpo desde as primeiras Constituições, mas o que o constituinte originário não previu, ao elaborar um rol tão amplo que hoje concede o foro por prerrogativa de função a 54.990 autoridades, é que iríamos vivenciar um cenário político caótico, com grandes escândalos de corrupção em todas as esferas do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assim, as discussões pertinentes ao tema deste trabalho se tornaram inevitáveis. O primeiro debate ocorreu em 1999, no julgamento do Inquérito 687-4/SP em que cancelou o enunciado da Súmula 394 do STF. A Súmula foi cancelada a partir de uma interpretação do art. 102, I, b, da CF, entendendo que, findo o exercício do cargo ou função, não prevaleceria mais o foro privilegiado, devendo-se os autos serem remetidos ao juízo de primeiro grau.

Essa interpretação partiu da ideia de que não mais prevaleceria no ordenamento jurídico a regra da contemporaneidade, a qual partia do princípio de que a competência deve ser definida pela data do cometimento da infração penal. Logo, se o ocupante do cargo cometesse algum crime durante o seu mandato, a competência para o julgamento continuaria sendo daquele Tribunal inicialmente competente, mesmo depois de findado o mandato, aplicando-se a *perpetuatio jurisdictionis*.

Assim, a partir do julgamento do Inq. 687-4/SP, a regra que passou a prevalecer foi a da atualidade do exercício do cargo. Essa regra proporciona a garantia de julgamento por instância superior quando o acusado estiver ocupando um cargo ou função detentor do foro privilegiado, independentemente da data de consumação do crime, se foi praticado em data anterior ou durante o início do exercício do cargo. Entretanto, a regra da atualidade determina que, cessando-se o mandato do cargo/função, declinará a competência para instância inferior.

Isto posto, parece que a regra da contemporaneidade é totalmente inadequada para o propósito do foro por prerrogativa de função. O constituinte originário, ao positivizar essa garantia, o fez com o intuito de proteger o cargo ou função, e não a pessoa que visse a 44cupa-lo. Logo, permitir que o processo seja conduzido por um Tribunal mesmo depois de extinto o mandato pelo simples fato de ter ocorrido o crime durante o exercício daquele, seria ir contra à essência do próprio instituto do foro privilegiado.

Todavia, a regra da atualidade do cargo, parece, também não satisfaz completamente o instituto do foro por prerrogativa de função. Do mesmo modo que contradiria a essência do instituto do foro privilegiado permitir que o julgamento do ex-ocupante do cargo continuasse no Tribunal, parece que incorreria na mesma ilegalidade a possibilidade de processar e julgar originariamente perante os Tribunais crimes cometidos antes da nomeação.

Tal razão assiste no fato de que não estaria protegendo o cargo ou função, mas o ocupante do cargo, pois, primeiramente, o crime em nada guarda relação com o desempenho das atribuições do cargo/função, e, ademais, não deveria um magistrado de primeiro grau alterar a forma de julgamento e sua convicção somente pelo fato de ter o réu assumido um cargo, e tampouco, ser influenciado por pressões externas já que deve processar e julgar com base nas provas processuais colhidas durante a instrução do processo.

Dessa forma, claramente se verifica que não me filio totalmente a nenhuma corrente. Sendo assim, entendo como a maneira mais adequada de tratar do assunto o entendimento firmado no julgamento da AP 937/SP, no sentido de que deve se aplicar a garantia do foro por prerrogativa de função apenas aos crimes cometidos durante o exercício do mandato e quando estiverem relacionados com as funções ali desempenhadas. Seria essa a melhor solução pelo fato de melhor se adequar à essência do instituto do foro por prerrogativa de função, qual seja, proteger as funções e cargos, bem como, como destacarei mais adiante, observar o princípio da isonomia.

Questão diversa a essa é em relação ao lapso temporal em que cessaria o foro por prerrogativa de função. Como já visto neste trabalho, principalmente no capítulo 3 (v. tópico 3.2) utilizar a regra da atualidade do cargo, em que cessado o mandato cessa o foro por prerrogativa de função, independentemente da fase processual em que se encontra, acaba gerando frustrações perante o poder punitivo estatal, uma vez que em razão do declínio de competência por motivos diversos como, por exemplo, de cessação, cassação ou renúncia do mandato, o processo acaba se prolatando no tempo, gerando muitas vezes a prescrição.

Desta forma, sensato é pensar em um lapso temporal que garanta ao processo o respeito aos princípios do devido processo legal e da duração razoável do processo, garantindo tanto ao

acusado quanto à sociedade uma resposta processualmente justa, e que se obedecem o contraditório e a ampla defesa) e dentro de um prazo razoável. Nesse diapasão, sensato é o entendimento também firmado perante o STF na AP 937/SP, no sentido de que não haverá mais declínio de competência após o final da instrução processual, quando houver intimação para apresentação de alegações finais através da publicação do despacho do magistrado.

Esse entendimento se mostra razoável na medida em que garante o princípio da identidade física do juiz presente no § 2º do artigo 399 do Código de Processo Penal, o qual preceitua, *in verbis*, “o juiz que presidiu a instrução deverá proferir a sentença”. Assim, de acordo com esse princípio, o magistrado que instruiu todo o processo possui conhecimento apurado dos autos, e irá julgá-lo de forma mais justa e segura tanto para o acusado quanto para a vítima.

Outro ponto diverso questionado pela doutrina e pela jurisprudência é se o foro por prerrogativa de função viola ou não o princípio constitucionalmente previsto no art. 5º, *caput*, CF, qual seja o princípio da isonomia.

A não violação do princípio da isonomia é usado tradicionalmente para prever constitucionalmente o foro por prerrogativa de função, para tanto entendeu-se o foro privilegiado se dava em virtude do cargo, e não de seu ocupante, razão pela qual não violava o referido princípio.

Nesse diapasão, parte da doutrina, como, por exemplo, Aury Lopes Jr. e o Ministro Celso de Mello, entende que o foro privilegiado não viola o princípio da isonomia. Assim entendem até hoje com base no mesmo argumento utilizado pelo constituinte de 1824, qual seja, que o foro por prerrogativa de função não protege a pessoa que ocupa o cargo, e sim o cargo em si, prezando pela dignidade da função pública.

Em contraposição a esse entendimento, há quem, como Guilherme Nucci, que entenda que há a ofensa ao princípio da isonomia, pelo fato de que o foro por prerrogativa de função não vislumbra qualquer requisito capaz de garantir a um grupo da sociedade um tratamento desigual, uma vez que julgar um Senador ou um cidadão comum exigiria de um magistrado a mesma perfeição técnica para julgar o processo com imparcialidade e justiça, bem como pelo fato de que ao praticarem atos ilegais deixam de se revestir do cargo que mantem posse para então agir como um cidadão comum.

Não partilho do pensamento em que não há violação ao princípio, pois não há razão lógica para abranger tantos cargos públicos com base em um único argumento de proteção ao cargo, sem que garanta a limitação da prerrogativa de função a determinada prática, abrangendo

todos os crimes cometidos pelo ocupante do cargo, independentemente de o crime ter sido feito com intuito de proteger e/ou exercer as atribuições funcionais.

Assim, entendendo que o foro por prerrogativa de função, na atual conjuntura, abrangendo 54.990 autoridades, é uma clara ofensa ao princípio da isonomia, pois se concede regra de competência diferenciada para uma parcela considerável de um determinado grupo de alto escalão sem que haja um fundamento razoável.

Ademais, para analisar a compatibilidade do princípio da igualdade com o foro privilegiado é importante trazer à baila os critérios para identificação do desrespeito à isonomia exemplificados por Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade” (2008).

A análise feita pelo autor para identificar se há ou não o desrespeito ao princípio da isonomia se divide em três questões, que devem ser observadas simultaneamente: i) a primeira diz respeito a uma investigação feita quanto ao elemento utilizado pela lei como fator discriminatório; ii) a segunda se refere à análise da existência do fundamento lógico entre o fator que gera a discriminação e o tratamento jurídico diferenciado construído; iii) por fim, a terceira é saber se há consonância entre a norma jurídica discriminatória e o sistema normativo constitucional (MELLO, 2008, p. 21).

Em relação ao fator discriminação (i) há dois requisitos que devem ser observados. Primeiramente, a lei não pode eleger como sendo critério diferencial para gerar uma determinada norma, um traço tão específico que acabe singularizando um único sujeito para ser destinatário da norma, não criando margem, inclusive, para eventuais ampliações. Além disso, o traço específico deve necessariamente ser inerente à pessoa, coisa ou situação destinatária da discriminação, ou seja, tem que ser algo que exista nelas mesmas.

Já em relação ao segundo aspecto é necessário verificar se há fundamento lógico entre o fator que gera a discriminação e o tratamento jurídico diferenciado construído (ii), ou seja, se há justificativa racional entre o que foi elegido como critério discriminatório e a situação jurídica diferenciada que foi criada com base nessa desigualdade.

Por fim, necessariamente deve haver consonância entre a discriminação criada pela norma e a consequência jurídica, no sentido de que esta última deve respeitar o sistema normativo constitucional (iii).

Desta forma, aplicando a lição de Bandeira de Mello deve-se analisar o foro por prerrogativa de função segundo cada um desses requisitos.

O primeiro critério a ser analisado é o fator de discriminação da regra do foro privilegiado. Para tanto, deve-se analisar o art. 53, §1º, da Constituição Federal, que embora

trate apenas dos Deputados Federais e Senadores, a regra que está ali contida – que é “desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal” – são aplicados aos demais casos.

Logo, o fator discriminação utilizado é a ocupação de cargos ou funções que estarão taxativamente descritos em lei. Dessa maneira, a norma não está concedendo a determinadas pessoas essa garantia em razão de suas características pessoais, e sim, em razão do cargo que venham ocupar, garantindo que o foro por prerrogativa de função seja concedido a qualquer pessoa que exerce tais cargos. Sendo assim, sobre esse primeiro aspecto, a norma do foro privilegiado não viola o princípio da isonomia.

Já o segundo critério a ser analisado é se há fundamento lógico entre o fator que gera a discriminação e o tratamento jurídico diferenciado construído. Nesse ponto é importante trazer à tona alguns dos argumentos debatidos entre a doutrina para defender a permanência do foro por prerrogativa de função, e os contra-argumentos que os infirmam.

Inicialmente, traz à baila o argumento sustentado por parte da doutrina que entende que o foro privilegiado evita a subversão de hierarquia, já que, por exemplo, não haveria lógica um juiz de primeiro grau julgar o Ministro do STF, instância máxima do Poder Judiciário.

Ao meu ver, concordando com parte diversa da doutrina, esse argumento é frágil uma vez que os magistrados, seja qual for o grau hierárquico, não se submetem a qualquer controle de mérito de suas decisões, possuindo liberdade na forma que irão julgar os processos, inclusive não sendo obrigados a seguirem determinados entendimentos de tribunais superiores, desde que embasem suas decisões no conjunto probatório formado durante a instrução processual. Desta forma, não há no que se falar em receio de punições advindas de juízes hierarquicamente superiores, uma vez que não há subordinação entre juízes, desembargadores e Ministros.

Ademais, outro argumento deveras utilizado por parte da doutrina que entende pela manutenção do foro privilegiado consiste no fato de entenderem que o julgamento perante o juízo de primeiro grau estará mais suscetível a pressões externas, e, por consequência, poderá ocasionar um julgamento injusto ao acusado. Para esses doutrinadores, os Tribunais possuem maior isenção para o julgamento dos agentes ocupantes dessas funções públicas, pelo fato de deter maior capacidade de resistência a pressões.

Entretanto, tal argumento é falho e duvidoso uma vez que as pressões externas realizadas tanto pelo acusado, quanto por terceiros são concretizadas em todos os âmbitos do Judiciário, devendo o juiz zelar sempre pela imparcialidade, mantendo a publicidade do processo (exceto nos casos de segredo de justiça) e decidir com base somente nas provas obtidas

nos autos. Desta forma, é dever do magistrado zelar pela imparcialidade devendo atuar entre as partes e acima delas, de forma clara, com clareza e sensatez.

Aliado a isso, há o fato de os magistrados possuírem determinadas garantias constitucionais que os protegem de eventuais arbitrariedades realizadas por aqueles que não tiveram seus interesses atendidos naquele processo. As garantias são a de vitaliciedade (art. 95, I, CF), que concede ao magistrado a segurança de somente perder o cargo mediante decisão judicial transitada em julgado, e a garantia de irredutibilidade de subsídios (art. 95, III, CF), implicando na impossibilidade de redução salarial do magistrado. Ambas têm o condão de garantir ao juiz a liberdade plena do exercício de suas atribuições funcionais.

Ademais, contraditório é o fato de que há menos influência política nas instâncias superiores em detrimento das de primeiro grau, uma vez que, em regra, os desembargadores e ministros são de livre nomeação, sem a necessidade de serem submetidos a qualquer exame técnico prévio para ocupar cargos hierarquicamente superiores na magistratura. À título de exemplo, é importante ressaltar que no Supremo Tribunal Federal, os onze ministros que compõe o Egrégio Tribunal são de livre nomeação do Presidente da República. Com isso, não vislumbro qualquer superioridade dos Tribunais em possuírem maior capacidade de resistência pressões externas.

Desta forma, verifica-se que o direito processual penal já possui diversos mecanismos garantidos constitucionalmente para impor a efetividade e a imparcialidade esperadas durante um processo, não sendo pertinente a argumentação de que o foro por prerrogativa de função é uma garantia para proteção do cargo.

Assim, através da análise desse pressuposto trazido por Bandeira de Mello, não se vislumbra através dos argumentos aqui expostos fundamento lógico entre o fator que gera a discriminação e o tratamento jurídico diferenciado construído.

Por fim, é válido destacar o terceiro elemento para analisar a validade de uma regra frente o princípio da isonomia, em que se procura descobrir se há consonância entre a norma jurídica discriminatória e o sistema normativo constitucional.

Um dos principais princípios da Constituição é que ela é una e indivisível, ou seja, deve sempre realizar uma análise conjunta de todas as normas ali presente para então verificar a sua compatibilidade. Assim, verifica-se que a Constituição Federal preza para que todos possuam um julgamento justo, sendo resguardados todos os direitos e garantias dos acusados e das vítimas, entendendo, porém, o constituinte que no caso de determinadas pessoas que ocupam funções e cargos públicos, isso só seria possível por meio do critério de competência definido pelo foro por prerrogativa de função.

Vale destacar que a Constituição Federal recepciona o instituto do foro por prerrogativa de função, todavia, ao analisa-lo verifica-se que sua preservação viola o princípio da isonomia. Além disso, como demonstrado acima, a Constituição prever diversos outros mecanismos para garantir que a condução processual seja justa e que respeite todos os seus princípios, os quais devem ser observados pelo Judiciário preservando os interesses inerentes ao foro por prerrogativa de função de uma forma menos nociva a toda a população, de modo que passe a respeitar todos os princípios constitucionais, em destaque, o princípio da isonomia.

Desta forma, tendo como base a teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello, entende-se que o foro por prerrogativa de função é um instrumento de desigualdade sociais, econômicas e políticas, violando, por óbvio, o princípio da isonomia.

Além dessas considerações gerais feitas sobre o foro por prerrogativa de função, importante ressaltar acerca da problemática vivenciada perante o Supremo Tribunal Federal.

4.2 Problema estrutural enfrentado no STF e o julgamento da AP 937/RJ

Como demonstrado no capítulo 3 (*vide* item 3.2) a Suprema Corte enfrenta grandes dificuldades funcionais frente a competência originária garantida pelo foro por prerrogativa de função. A razão para tanto se da ao cenário político caótico vivenciado no Brasil, frente a grandes escândalos de corrupção, como as operações do Mensalão e da Lava Jato.

Fora exposto que dentre as 54.990 autoridades que detêm o foro privilegiado, 868 possuem competência originária frente ao STF. Ocorre que, frente a regra da atualidade que até o julgamento da AP 937/RJ vinha sendo seguida pelo Supremo, a demanda perante a Corte era exorbitante, amontoando todos os processos que ali tramitavam, uma vez que estruturalmente só possui onze Ministros.

Como explicitado, frente ao grande escândalo de corrupção hoje vivenciado através da operação Lava-Jato, cresceu em apenas dois anos mais 40% o total de parlamentares com acusações criminais perante o STF.

O número se mostra ainda mais assustador quando verificamos que há uma quantidade exorbitante de parlamentares que se tornaram réus ou estão sendo investigados, sendo um total de 190 Deputados Federais (71 na Lava Jato, 5 estão condenados e 1 cumpre pena de prisão), o que é o equivalente a aproximadamente 37% do total de Deputados Federais no Congresso

Nacional, e o total de 48 Senadores (34 na Lava Jato e 1 está condenado à prisão), correspondente a 59,25% do total.¹⁴

Isto posto, entendo que o STF deu um grande passo para a melhora de sua atuação jurisdicional ao entender através do julgamento da AP 937/RJ, relacionada especificadamente aos Deputados Federais e Senadores, que somente os crimes cometidos durante o cargo e em razão deste teriam a competência originária perante o Supremo, bem como, delimitar como lapso temporal, a fim de evitar eventuais prescrição, o fim da instrução processual com a publicação do despacho para a apresentação de alegações finais.

Mesmo esse julgamento apenas ter atingido pequena parcela das autoridades que detém o foro por prerrogativa de função, ajudou nos problemas de processo e julgamento que vinha enfrentando o STF, problemas esses como prescrição, falta de credibilidade no Poder Judiciário, entre outros como já explano no tópico 3.2 do presente trabalho.

Desta forma, entendo que o entendimento firmado através do julgamento da AP 937/RJ, assim como irá beneficiar estruturalmente a Suprema Corte, no sentido de estabelecer originariamente a ela os crimes que são relacionados ao exercício dos cargos, deveriam ser estendidos aos demais detentores do foro por prerrogativa de função, sendo aplicado esse entendimento por todos os tribunais.

4.3 Proposta de um novo paradigma entre a extinção total do instituto do foro por prerrogativa de função e a sua atual banalização

Como visto durante o trabalho, a problemática enfrentada frente ao foro por prerrogativa de função tende que o debate floresça cada vez mais, uma vez que as dificuldades geradas em razão do instituto pelo Poder Judiciário vêm crescendo.

A abolição total do instituto do foro por prerrogativa de função, ao contrário do que muitos pensam, não me parece ser a mais adequada, uma vez que, por mais que não deva ser a regra, pode haver exceções em que haja, por exemplo, grave ofensa ao cargo público, ou haja efetivamente influências externas sobre o julgamento do processo.

Para tanto, me filio ao entendimento firmado por Fábio Rodrigo Henriques, em que entende que a competência poderia ser, de forma excepcional, deslocada a uma instância

¹⁴ Fonte: MACEDO, Isabella. Revista Congresso em foco. Ano 6. Número 26. Julho de 2017. P. 49

superior por meio de um incidente denominado Incidente de Deslocamento de Competência Originária – IDESCO.

Antes de mais nada, é imprescindível demonstrar que existem no direito processual penal brasileiros três possibilidades de prorrogação da competência, que são: a) conexão e continência; b) desaforamento; e c) o deslocamento de competência, conhecido como federalização dos crimes que representem grave violação de direitos humanos. Ressalta-se que para o presente trabalho somente importam as duas últimas possibilidades.

O desaforamento está previsto nos arts. 427 e 428 do CPP, é uma causa modificativa de competência do Tribunal do Júri, a qual não é feita aleatoriamente, possuindo como causas o interesse da ordem pública, dúvida sobre a imparcialidade do júri ou dúvida sobre a segurança pessoal do acusado. Para Badaró (2015, p. 674), “O desaforamento é uma causa modificativa da competência do Tribunal do Júri. O processo, que era da competência do júri de uma determinada comarca (em que se consumou o crime), passará a ser de competência de outra comarca”.

Já o incidente de deslocamento de competência teve vez no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004 que acrescentou o § 5º no art. 109 da Constituição Federal. Esse artigo assegura ao Procurador-Geral da República suscitar perante o STJ, em qualquer fase do inquérito ou processo, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, quando houver “graves violações de direitos humanos”. A finalidade desse incidente é assegurar a efetivação de obrigações que decorrem de tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil faça parte.

Isto posto, verifica-se que tanto o incidente de desaforamento quanto o de deslocamento da competência são medidas excepcionais postas no ordenamento jurídico para garantir a segurança da vítima, do acusado, do juiz e do próprio processo, livrando-o de possíveis maus julgados e pressões externas que possam vir a ocorrer no juízo originário.

Importa aqui ressaltar que a transferência de competência ocasionada por tais institutos não se concede de maneira automática e generalizada, necessitando para tanto de uma excepcional e grave intervenção e influência ocasionada às partes e ao processo diante do caso concreto.

Assim como nos incidentes supramencionados, em que solucionaram problemáticas enfrentadas pelo judiciário perante o Tribunal do Júri e nos casos de graves violações de direitos humanos, me parece que a criação de um instituto processual próprio e similar a esses incidentes para ocasionar o deslocamento do julgamento de alguns cargos públicos predeterminados para instâncias superiores quando fosse necessário, poderia mostrar-se como uma solução sensata e

equilibrada, uma vez que não exclui completamente o instituto do foro por prerrogativa de função, mas tenta solucionar a atual banalização.

Decerto, esse novo incidente ocorreria também de forma excepcional, devendo o caso concreto cumprir requisitos mínimos rigorosos para que fosse atendido. Como vimos durante o trabalho há diversos argumentos que defendem a manutenção do instituto do foro por prerrogativa de função, logo me parece sensato usa-los para que então esse novo incidente fosse aplicado.

Assim, a meu ver deveria ser demonstrado no caso concreto: 1) influências/pressões externas exercidas sobre o processo e que pudessem, de alguma forma, influenciar a convicção do magistrado; 2) incapacidade técnica do juízo a quo competente originariamente alegada por ele próprio frente a dificuldade da causa; 3) ameaça a continuidade do exercício do cargo público (e não ao exercente do cargo), dentre outras possibilidades que ocasionariam eventual e excepcionalmente o deslocamento para instância superior através do denominado “Incidente de Deslocamento de Competência Originária – IDESCO”¹⁵.

Destarte, com essa nova possibilidade excepcional de deslocamento de competência o processo em verdade começaria originariamente em instância de primeiro grau, e poderia, caso ocorresse no caso concreto alguma grave ameaça as partes, ao processo ou ao próprio cargo, deslocar a competência de julgamento para órgão de instância superior, satisfazendo assim a maior atribuição do foro por prerrogativa de função que é garantir que o cargo tenha suas atribuições exercidas com liberdade e dignidade.

Ademais, convém lembrar também que entendo necessário a realização de uma Emenda Constitucional (EC) que vise a alteração das possibilidades de cargos que possuem a garantia do foro privilegiado. A EC deveria restringir a concessão do foro por prerrogativa de função nos moldes citado acima (IDESCO) somente para os cargos de grande escalão, que tendem a proteger a soberania, segurança e ordem nacional seja em qual for o âmbito de sua atuação.

Os cargos que deveriam permanecer com foro por prerrogativa de função são: 1) Presidente da República; 2) Vice-Presidente da República; 3) Ministros de Estado; 4) Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, 5) Governadores de Estado e do Distrito Federal; 6) Prefeitos; 7) Presidente do Senado Federal; 8) Presidente da Câmara dos Deputados; 9) Ministros do STF; 10) Ministros do TST; 11) Ministros do STM; 12) Ministros do TSE; 13) Ministros do STJ; 14) Procurador Geral da República; 15) Ministros do TCU; 16)

¹⁵ Expressão utilizada por Fábio Rodrigo de Paiva Henriques em sua Dissertação de Mestrado.

Audidores do TCU (substitutos de Ministros); e, por fim, 17) Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.

Em suma, para os crimes comuns, tanto essas autoridades que possuem o foro por prerrogativa de função quanto os cidadãos comuns serão julgados por instância de primeiro grau, respeitando o princípio da isonomia, e concedendo as instâncias superiores o expediente recursal. Entretanto, havendo no caso concreto comprovadamente qualquer possibilidade de pressões externas, incapacidade técnica do juízo ou ameaça à continuidade do exercício do cargo público, existiria a possibilidade de um incidente específico para essa situação, o IDESCO, o qual segue as ideias presentes no desaforamento e no deslocamento de competência.

5 CONCLUSÃO

Como visto ao longo do presente trabalho, a discussão do tema do foro por prerrogativa de função ainda é extremamente importante e polêmica no meio jurídico doutrinário e jurisprudencial.

A intenção do referido instituto é garantir a determinados ocupantes de cargos e funções públicas que sejam processados e julgados originariamente por órgãos jurisdicionais superiores e colegiados, fugindo assim da regra de competência, qual seja em razão do lugar do crime.

A história é marcada pelo instituto do foro privilegiado, surgindo no século V, tempos da Antiguidade, em que se vivenciava o fim do Império Romano do Ocidente, sofrendo, por conseguinte, grande influência da Igreja Católica, a qual incentiva a concessão desses privilégios a determinadas pessoas que exerciam cargos políticos e eclesiásticos e, por ventura, cometiam ilícitos penais.

Por sua vez, no Brasil o foro por prerrogativa de função também se fez presente desde o tempo de Império, tendo vez em todas as Constituições brasileiras, e ganhando ampliação com o passar dos anos.

Para sustentar a manutenção da garantia por tantos séculos foram criadas algumas justificativas, dentre elas: 1) o foro privilegiado protege o cargo, e não o seu ocupante; 2) seria inadmissível que um agente hierarquicamente inferior julgasse um superior (subversão de hierarquia); 3) o juízo de primeiro grau é mais suscetível a pressões externas; 4) os órgãos jurisdicionais superiores e colegiados são mais preparados para o julgamento de autoridades públicas.

Tais argumentos foram durante muito tempo tidos como verdades, porém vieram por vezes surgindo diversos pensadores que divergiam sobre a matéria, apresentando contra-argumentos contundentes para contrapor as teses referentes ao foro por prerrogativa de função.

Nessa linha, o presente trabalho procurou expor de forma contundente todas as diretrizes favoráveis a manutenção do foro privilegiado, bem como os contra-argumentos que tentam de alguma forma reduzir, reformar ou até mesmo excluir o instituto, os quais possuem a sensibilidade de percepção do cenário político caótico que se instalou no Brasil.

Ao longo da pesquisa, pude constatar que os grandes escândalos de corrupção fizeram com que se traga à tona a problemática que a exagerada abrangência do foro por prerrogativa de função causou perante alguns órgãos do Poder Judiciário, dentre os quais fora destacado aqui o problema estrutural que vivencia o Supremo Tribunal Federal, ocasionado em grande parte pela exagerada demanda de novos inquéritos e ações penais decorrentes do foro privilegiado.

Além disso, outro problema verificado foi a recorrente declinação de competência que ocorre perante os tribunais, independente da causa, gerando enormes transtornos para o processo, para as partes e para o Judiciário como um todo, pois a ocorrência da declinação de competência implica diretamente em uma de(mora) jurisdicional para decidir acerca do mérito da demanda, frustrando a efetividade do processo penal, a duração razoável processual, e, quando mais grave, ocasionado a prescrição, o que acaba por gerar a impunidade, considerada hoje um dos graves problemas do sistema judiciário.

Isto posto, verifica-se que a exagerada abrangência de cargos e função que possuem competência originária perante um Tribunal decorrente do foro por prerrogativa de função acaba por afastar dos referidos tribunais as suas atribuições típicas, como por exemplo, de guarda da Constituição (STF), de uniformização de interpretações de lei federais em todo o país (STJ), ou mesmo de serem tribunais recursais, que tem o dever de reapreciar decisões proferidas por instâncias de grau hierárquico inferior.

Nesse contexto, necessário é a alteração legislativa quanto a abrangência do instituto do foro por prerrogativa de função, devendo esta ser realizada através de Emenda Constitucional, a fim de que reduza o rol de cargos públicos abrangidos pelo foro privilegiado para serem julgados e processados originariamente quando cometerem crimes comuns perante instâncias superiores.

Entretanto, reconhece-se que a quebra do instituto do foro por prerrogativa de função no ordenamento jurídico brasileiro encontra dificuldades, razão pela qual, alternativamente a isso propõe-se a criação de um instituto próprio para deslocamento de competência, o Incidente de Deslocamento de Competência Originária – IDESCO, a fim preservar o discurso daqueles que afirmam haver necessidade do foro privilegiado para preservação das garantias e dignidade do cargo ocupado.

A partir dessa solução quando houvesse alguma das hipóteses devidamente fundamentadas e comprovadas de, por exemplo, pressões externas, uso político, incapacidade técnica do juízo a quo, que pudessem influir negativamente no processo, existiria a previsão excepcional do incidente de deslocamento de competência originária para uma instância superior.

Isto posto, entendemos, portanto, que qualquer modificação, seja para ampliar, restringir ou extinguir o foro por prerrogativa de função repousa na mão do legislador constituinte derivado, o qual tem o poder de alterar as normas presentes na Constituição Federal por meio de Emenda Constitucional, para que se adequem ao contexto social hoje vivenciado, que clama por justiça e igualdade entre todos, inclusive entre o povo e seus governantes.

Ad argumentandum tantum, vejamos, brevemente, o caso do ex-deputado Eduardo Cunha, que à época era Presidente da Câmara dos Deputados. Eduardo Cunha, em 2016, no Supremo Tribunal Federal, era objeto de diversos inquéritos, processos, pedidos de investigação, inclusive um pedido de prisão, porém houve a cassação de seu mandato por decisão da maioria da Câmara dos Deputados por motivo diverso à investigação das acusações perante o STF.

Assim, se fosse seguida a proposta alternativa explanada no presente trabalho, a consequência, no caso Eduardo Cunha, seria, em primeiro lugar, que todos os processos começariam em primeira instância, sem que houvesse declinação de competência tal como ocorreu em todos os processos do ex-deputado pelo fato de ter sido o seu mandato cassado.

Nesse primeiro momento, haveria uma considerável redução da carga de demandas processuais na Corte Suprema, já que tramitavam vários processos nessa instância relativamente ao deputado cassado Eduardo Cunha. Ademais, outro problema que teria se evitado seria da violação do princípio da celeridade processual, prejudicando o andamento processual de inquéritos e ações penais uma vez que, em um dos processos a publicação do acórdão que aceitou a denúncia do PGR demorou quase 4 meses, e só fora feita pela necessidade de remessa dos autos à primeira instância¹⁶, o que, de certo, não ocorreria nessa instância, onde o processo teria seu andamento mais célere e justo.

¹⁶ Em relação ao processo de acusação de recebimento de propina de contrato de exploração de Petróleo no Bênin, na África, e usar contas na Suíça para lavar o dinheiro, o Plenário do STF em 22.06.2016 aceitou a denúncia feita pelo PGR, porém o acórdão só foi publicado em outubro de 2016, como condição de remessa do processo à primeira instância, para então dar continuidade aos autos

69.htm?TSPD_101_R0=f0cc17fd632cac1e63110cd7c02a93b2eaC00000000000000009ccdd7b3ffff000000000000000000000000000005aefa28700d48999b0>. Acesso em: 9 mai. 2018.

_____. **Lei nº 609**, de 18 de agosto de 1851. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=542139&tipoDocumento=L EI-n&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797-2/DF**. Voto: Min. Sepúlveda Pertence. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Plenário, 22 set. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi2797.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797-2/DF**. Voto: Celso de Mello. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Plenário, 15 set. 2005a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi2797celso.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.860-0/DF**. Brasília, DF, Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Plenário, 15 set. 2005b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 687-4/SP**. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF. Plenário, 25 de ago. 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 5 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.609/DF**. Decisão. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Plenário, 14 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34609.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ**. Voto Ministro Roberto Barroso. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF. Plenário, 03 mai. 2018a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ**. Voto Ministro Dias Toffoli. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF. Plenário, 03 mai. 2018b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/leia-voto-toffoli-foro-parlamentares-stf.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ**. Voto Ministro Gilmar Mendes. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF. Plenário, 03 mai. 2018c. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-foro.pdf>> Acesso em 10 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ**. Voto Ministro Ricardo Lewandowski. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF. Plenário, 03 mai. 2018d. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-lewandowski-prerrogativa-foro-ap.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ**. Voto Ministro Edson Fachin. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF. Plenário, 03 mai. 2018e. Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/11/AP-937-QO.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARONE, Edgard. Coronelismo: definição histórica bibliografia. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 11, nº 3, São Paulo, Jul./Set. 1971. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000300008#5b>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; LIMA, Frederico Retes. **Foro, Prerrogativa e Privilégio**: quais e quantas autoridades têm foro no Brasil? – Parte 1. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>>. Acesso em 27 abr. 2018.

FALCÃO, Joaquim et al. **V Relatório Supremo em Números**: o foro privilegiado. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>>. Acesso em 20 fev. 2018.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **Três argumentos para manter o foro por prerrogativa de função**. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-04/observatorio-constitucional-tres-argumentos-manter-foro-prerrogativa-funcao>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

HENRIQUES, Fábio Rodrigo de Paiva. **Foro especial criminal por prerrogativa de função**: da necessária desconstrução do paradigma racionalista para alcance da efetividade da ação penal originária. 2015. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado da Universidade Católica de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2015. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/559/1/fabio_rodrigo_paiva_henriques.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES JR., Aury; BADARÓ, Gustavo Henrique. **Direito ao Processo Penal no Prazo Razoável**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MACEDO, Isabella. **Cresce a bancada dos encrencados**. Revista Congresso em Foco, ano 6, nº 6, jul. 2017, p. 49.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NUCCI, Guilherme de Souza. **As desigualdades processuais penais no Brasil**. Guilherme Nucci (site pessoal), 19 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.guilhermenucci.com.br/artigo/desigualdades-processuais-penais-brasil>> Acesso em: 3 mar. 2018.

ROCHA, Cesar Asfor. Instituto do foro privilegiado não atende à evolução do Direito. **Consultor Jurídico** (São Paulo Online), 18 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-ago-18/cesar-asfor-rocha-foro-privilegiado-nao-atende-evolucao-direito>> Acesso em: 02 mai. 2018.

STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília/DF, 03 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332&caixaBusca=N>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 12^a ed. Salvador: JusPodivm, 2017.