



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ANÁLISE SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E SUA APLICAÇÃO  
PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes

Rio de Janeiro  
2019

BÁRBARA MARIA PINTO NASCIMENTO GOMES

ANÁLISE SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E SUA APLICAÇÃO  
PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Artigo científico apresentado como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2019

## ANÁLISE SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E SUA APLICAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes

Graduada pela Fundação Getúlio Vargas-FGV  
Direito Rio. Advogada.

**Resumo** – A questão do foro por prerrogativa de função sempre ensejou grandes controvérsias devido à possibilidade de impunidade nos crimes cometidos por autoridades. Nesse contexto, o presente artigo pretende trazer reflexões sobre as mudanças no tratamento constitucional do instituto do foro por prerrogativa de função, bem como as alterações jurisprudenciais sobre o tema e sua compatibilidade com os principais axiomas jurídicos do ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Foro por prerrogativa de função. Evolução normativa. Análise jurisprudência STF. Compatibilidade com axiomas jurídicos.

**Sumário** – Introdução. 1. O tratamento do instituto do foro por prerrogativa de função nas constituições brasileiras. 2. Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o foro por prerrogativa de função. 3. Axiomas jurídicos e o instituto do foro por prerrogativa de função. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica procura discutir a abordagem constitucional do instituto do foro por prerrogativa de função e suas definições e aplicações pelo Supremo Tribunal Federal. Ao longo do trabalho procura-se demonstrar que o tratamento que é concedido ao foro por prerrogativa de função pela Suprema Corte gera consequências diretas na efetividade do instituto.

A fim de atingir o objetivo supracitado, ao longo do trabalho será abordado o tratamento constitucional conferido ao instituto pelas constituições promulgadas no Brasil, desde a Constituição de 1824, bem como os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito do tema.

O estabelecimento de competência penal em razão de foro especial por prerrogativa de função possui origem na Antiguidade clássica, sendo elaborado na Idade Média, desenvolvido na Era Moderna e aplicado em diversos países até a atualidade.

A Constituição Federal de 1988 regula a prerrogativa objeto de estudo limitando sua aplicação às condutas tipificadas como ilícitos penais ou crimes de responsabilidade. Todavia, o rol de agentes públicos que se submetem ao instituto é amplo, abarcando autoridades como

chefes dos Poderes Executivos, Ministros de Estado, membros do Poder Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público entre outros. Em razão do amplo rol de sujeitos passivos de aplicação desse instituto fica evidente sua importância no julgamento das ações judiciais.

Os julgamentos e entendimentos do Supremo Tribunal Federal ainda estão em desenvolvimento. Assim sendo, considera-se que a Suprema Corte ainda está criando e moldando os contornos que definem a aplicação do instituto. Por esse motivo, ao longo desse trabalho são analisadas decisões recentes e antigas proferidas pela Suprema Corte.

Dessa forma, em razão da contemporaneidade do assunto que ainda é alvo de julgamento do Pretório Excelso, bem como em virtude da notoriedade dos sujeitos que estão suscetíveis a aplicação do instituto é possível concluir que se trata de tema que merece atenção dos operadores do direito.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando o tratamento e a previsão do instituto nas Constituições elaboradas no país desde a constituição do Brasil Império, passando pelas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 até a Constituição de 1988.

No segundo capítulo são analisadas decisões proferidas pela Suprema Corte que tratam sobre a prerrogativa do foro privilegiado. São estabelecidos os principais parâmetros utilizados no momento de aplicação do instituto. Ademais, verifica-se a possibilidade de mudanças no entendimento adotado.

O terceiro e último capítulo do presente trabalho trata da compatibilidade entre o instituto do foro por prerrogativa de função e importantes axiomas jurídicos que orientam a interpretação do ordenamento jurídico como os princípios da segurança jurídica, da isonomia, do juiz natural e republicano.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo uma vez que a pesquisadora construiu conjecturas baseadas em hipóteses. Assim sendo, caso sejam confirmadas as hipóteses criadas para analisar o objeto do trabalho, as mesmas serão confirmadas ou refutadas.

Para tal, o objeto do presente trabalho foi desenvolvido por meio de uma abordagem qualitativa em que foram analisados entendimentos jurisprudenciais e doutrinários pertinentes ao tema.

## 1. O TRATAMENTO DO INSTITUTO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÕES CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O instituto do foro por prerrogativa de função é hoje aplicado a milhares de autoridades dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários de todos os entes da federação, União, Estados e Municípios, mesmo sendo alvo de muitas críticas da sociedade civil organizada.

Ocorre que, em suas previsões constitucionais iniciais, o foro por prerrogativa de função era limitado a um número restrito de pessoas. Todavia, o instituto foi sendo ampliado ao longo de sua evolução nas constituições brasileiras.

O foro especial teve sua primeira previsão no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1824<sup>1</sup> e, desde então, se fez presente em todas as demais constituições. Nessa previsão inicial, foi conferido ao Senado atribuição exclusiva para conhecer os delitos individuais cometidos pelos membros da família imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado, senadores e os delitos cometidos por deputados durante o período da legislatura.

Ainda na Carta Magna do Brasil Império ficou estabelecido que a regra é a ausência de foro privilegiado<sup>2</sup>. Porém, existem demandas que em razão de sua natureza são submetidas aos juízos particulares. Dessa forma, o foro era aplicado residualmente.

Conforme as previsões da Constituição de 1824 é possível concluir que o foro é caracterizado como medida excepcional que somente será aplicado para autoridades específicas por um único órgão, qual seja, o Senado Federal.

A Constituição de 1891 ao disciplinar o tema do foro por prerrogativa de função ampliou um pouco o número de pessoas abarcadas pelo instituto. De acordo com o artigo 77<sup>3</sup> os militares de terra e mar terão foro especial caso incorram na prática de delitos militares. Porém, o parágrafo 23 do artigo 72<sup>4</sup> também estabelecia a regra geral da excepcionalidade do foro por prerrogativa de função.

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019. Art. 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.

<sup>2</sup>Ibid. XVII. A' excepção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juizos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Comissões especiaes nas Causas civeis, ou crimes.

<sup>3</sup>BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019. Art 77 - Os militares de terra e mar terão foro especial nos delitos militares.

<sup>4</sup>Ibid. § 23. Á excepção das causas, que por sua natureza, pertencem a juizos especiaes, não haverá fóro privilegiado.

Ademais, na primeira Constituição Republicana foram repetidos os casos de competência originária do Senado Federal para julgamento de autoridades específicas, porém, foram acrescentados os membros do Supremo Tribunal Federal, bem como, juízes federais inferiores<sup>5</sup>.

Já na Constituição de 1934, no mesmo sentido da ordem constitucional anterior, também houve ampliação do rol de autoridades que possuem competência originária para julgamento de ação penal na Suprema Corte.

Nesse diapasão, o artigo 76<sup>6</sup> da carta da Segunda República dispõe que compete a Corte Suprema processar e julgar originariamente o Presidente da República, Ministros da Corte Suprema, Ministros de Estado, Procurador-Geral da República, Juízes dos Tribunais federais, Juízes das antigas Cortes de Apelação, Ministros do Tribunal de Contas e Embaixadores e Ministros diplomáticos.

Cumprir destacar que nos mesmos moldes da Constituição de 1824 foi disposto que a regra é a inexistência de foro privilegiado, porém, admitem-se juízos especiais em razão da natureza das causas<sup>7</sup>.

Durante o Estado Novo, na vigência da Constituição de 1937, manteve-se o foro das autoridades já previstas na ordem constitucional anterior. Ademais, sob a égide da Constituição Polaca foi editado o Código de Processo Penal de 1940 que também passou a prever hipóteses de incidência do foro por prerrogativa de função.

Dessa maneira, na constância desse texto constitucional restou concluído que a matéria em análise pode ser disciplinada pela legislação infraconstitucional federal como o Código de Processo Penal, o que facilita a ampliação de hipóteses de incidência do foro por prerrogativa de função.

Seguindo a análise das ordens constitucionais que já foram vigentes no país, passa-se para a análise da Constituição de 1946. Nesse momento, seguindo os movimentos das constituições anteriores, foi mais uma vez ampliado o rol de autoridades sujeitas ao foro por prerrogativa de função.

---

<sup>5</sup> Ibid. Art 57 (...) § 2º - O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este os Juízes federais inferiores.

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019. 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;

<sup>7</sup>Ibid. 25) Não haverá foro privilegiado nem Tribunais de exceção; admitem-se, porém, Juízos especiais em razão da natureza das causas.

De acordo com o referido diploma constitucional restou sedimentada a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente o Presidente da República, os seus Ministros e o Procurador-Geral da República nos crimes comuns e os Ministros de Estado, os Juízes dos Tribunais Superiores Federais, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Chefes de Missão Diplomática em caráter permanente, nos crimes comuns, bem como nos crimes de responsabilidade.

A Constituição de 1967, editada sob a égide do Regime Militar, seguiu a dinâmica das constituições anteriores e ampliou ainda mais o rol de autoridades a serem julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa carta constitucional foram alcançadas quase a totalidade dos membros do Poder Judiciário, excetuando apenas os juízes de direito e membros dos antigos Tribunais de Alçada, que possuíam foro por prerrogativa de função, mas ainda eram julgados pelos Tribunais de Justiça<sup>8</sup>.

Ainda sobre o arrimo da Constituição de 1967, mas de acordo com a Emenda Constitucional nº 1/1969, Deputados Federais e Senadores passaram a gozar de foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal. O modelo adotado com Emenda Constitucional nº 1/1969 é muito similar ao sistema adotado na atualidade.

Com o advento da atual ordem constitucional, a performance prevista nas cartas políticas anteriores foi mantida. Assim não só foi preservado o instituto do foro por prerrogativa de função, como também se ampliou significativamente este instrumento.

O Superior Tribunal de Justiça, criado na Constituição Federal de 1988, passou a ser competente para processar e julgar nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais na forma do artigo 105, I, a CRFB/88.

---

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019. Artigo 136 (...) § 3º - Compete privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada e os Juizes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais.

Ademais, os recém-criados Tribunais Regionais Federais receberam competência para julgar os juízes federais, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral na forma do artigo 108, I, a da CRFB/88.

Nessa toada, aos Tribunais de Justiça foi outorgada competência para processar e julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade na forma do artigo 96, III CRFB, da mesma forma que os Prefeitos Municipais na forma do artigo 29, X da CF/88.

De acordo com as mudanças advindas por meio das últimas ordens constitucionais é possível concluir que foi alargado tanto o número de órgãos capacitados para realizar o julgamento de autoridades com foro por prerrogativa de função, bem como, o número de pessoas que são detentoras da prerrogativa.

## 2. EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Depois de analisado o tratamento constitucional conferido pelos ordenamentos jurídicos pátrios vigentes ao longo dos anos ao instituto do foro por prerrogativa de função, serão estudadas decisões importantes que definiram os contornos da prerrogativa objeto deste trabalho.

Por esse motivo, neste capítulo serão abordados os principais casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal que contribuíram para a criação, delimitação e aplicação do conceito de foro por prerrogativa de função.

No julgamento da Ação Penal 333<sup>9</sup>, em que foi analisado o caso do deputado federal Ronaldo Cunha Lima, o ministro Joaquim Barbosa proferiu as seguintes palavras: “Considero um escárnio para com a justiça brasileira e especialmente para com o Supremo Tribunal Federal.”

Cunha Lima, ex-governador da Paraíba, seria julgado pelo Plenário do STF pela tentativa de assassinato de seu antecessor no governo estadual Tarcísio Burity, crime ocorrido

---

<sup>9</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 333/PB*, Relator Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <[http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incid\\_ente=2064290](http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incid_ente=2064290)>. Acesso em: 21 set. 2019.



no dia 5 de novembro de 2003, há exatos 14 anos da data do julgamento que aconteceria na Suprema Corte<sup>10</sup>.

Nesse caso o parlamentar renunciou ao mandato na véspera do julgamento do caso pela Suprema Corte. Assim sendo, restou evidente sua tentativa de manipulação do instituto do foro por prerrogativa de função.

Cumpre destacar que nesse caso, após 14 anos de controvérsias, quando finalmente definida a data do julgamento do réu, o mesmo renunciou ao seu mandato e o crime acabou por prescrever.

Posteriormente, na Ação Penal 396<sup>11</sup>, no ano de 2010, o Supremo Tribunal Federal decidiu mais um caso emblemático sobre o foro por prerrogativa de função. Nesse julgado fixou-se o entendimento de que apesar de o deputado Natan Donadon ter renunciado ao mandato, não retira-se a competência da Suprema Corte para julgar a ação que estava em curso contra o ex-parlamentar, acusado pelos crimes de formação de quadrilha e peculato<sup>12</sup>.

Tal como no processo da Ação Penal 333, na Ação Penal 396 também houve renúncia do parlamentar acusado, na véspera do julgamento de seu processo pelo Supremo Tribunal Federal.

Logo após a sua renúncia, a defesa do parlamentar requereu que o processo fosse transferido para ser julgado na primeira instância com reconhecimento de perda superveniente de competência. Sustentou a defesa que o mandato de Donadon estava próximo de seu fim, e por isso deveria ser julgado pela primeira instância a fim de prestigiar o exercício dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

A relatora do processo, ministra Carmen Lúcia, entendeu que nesse caso a renúncia parlamentar se deu em razão da suspensão dos direitos políticos. Isto posto, seria irrelevante para o julgamento do processo o exercício ou não de cargo eletivo. Ademais, sustentou também, que a renúncia se tratava de “fraude processual inaceitável”.

O caso do deputado federal Natan Donadon restou consagrado como um *leading case* sobre o tema do foro por prerrogativa de função porque ficou decidido que a renúncia do parlamentar não necessariamente retira a competência da Suprema Corte para julgar a Ação Penal da qual ele foi acusado.

---

<sup>10</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministro afirma que com renúncia do deputado Federal Ronaldo Cunha Lima ação penal não será julgada pelo STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=75737>> Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>11</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 396/RO*, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2316196>>. Acesso em: 21 set. 2019.

<sup>12</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Renúncia de deputado na véspera de julgamento não tira a competência do Supremo para julgá-lo*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalle.asp?idConteudo=164934&caixaBusca=N>> Acesso em: 18 set. 2019.

Outro caso que contribuiu para a formação dos contornos do conceito de foro por prerrogativa de função foi a Ação Penal 606<sup>13</sup>, em que o ex-senador Clésio Andrade foi investigado pela suposta prática dos crimes de peculato e lavagem de dinheiro.

Ocorre que nesse caso, diferentemente do processo do deputado Natan Donadon, restou decidido que os autos deveriam ser transferidos para julgamento pela primeira instância.

Trata-se de ação penal em que também houve renúncia do parlamentar quando era acusado em ação penal que tramitava no Supremo. O relator desta ação penal, o ministro Luís Roberto Barroso, apresentou um critério material que serviria de parâmetro para fixar a competência do STF nos casos de renúncia ou perda de função pública.<sup>14</sup>

Nessa perspectiva, de acordo com critério elaborado por Barroso, restou resolvido que após o final da instrução o fato de o parlamentar sair do exercício do cargo não deslocaria a competência para tribunais *a quo*.

No caso do ex-senador Clésio, como sua renúncia se deu antes do fim da instrução, ou seja, antes do marco temporal definido no novo critério, seu processo teve que ser transferido para a primeira instância.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal realizou em maio de 2018 o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal 937<sup>15</sup>, na qual foi discutida a possibilidade de restringir o alcance do foro por prerrogativa de função conferido aos parlamentares.

Cumprе salientar que um dos motivos que estimulam a criação de obstáculos para que autoridades públicas tenham acesso ao foro por prerrogativa de função é a jurisprudência defensiva.

De acordo com essa tese, busca-se limitar o número de processos que chegam aos Tribunais Superiores a fim de que se alcance maior celeridade. Para tanto, diversos recursos deixam de ser reconhecidos com base em critérios formais, diminuindo a quantidade de demandas a serem julgadas.

Na Ação Penal 937, restou decidido, por maioria de votos, que os parlamentares federais só possuem foro por prerrogativa de função nos casos dos crimes que foram

---

<sup>13</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 606/MG*, Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4068536>>. Acesso em: 21 set. 2019.

<sup>14</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AP 606: ex-senador Clésio Andrade será julgado pela primeira instância*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=272730>> Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>15</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 937 QO/RJ*, Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>>. Acesso em: 21 set. 2019.

cometidos durante o exercício do cargo eletivo e que tenham relação com as funções eletivas desempenhadas pelo deputado federal ou pelo senador.

Este novo entendimento fixado pela Suprema Corte já será aplicado aos processos em curso, porém, ficam ressalvados os atos e decisões proferidos conforme jurisprudência consolidada anteriormente.<sup>16</sup>

Neste julgamento o voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso, foi acompanhado pela maioria dos ministros. Em seu voto o ministro também definiu que após a publicação do despacho que intima as partes para apresentação das alegações finais não há mais que se falar em alteração de competência.

Em outras palavras, o despacho que determina a intimação das partes para apresentação de alegações finais funciona como critério material para fixar tanto o fim da instrução processual quanto para determinar a competência do tribunal julgador.

Em razão da importância desse último julgado, que fixa significativo critério sobre a definição do foro, destaca-se o voto vencido prolatado pelo Ministro Gilmar Mendes. Para esse julgador, a restrição da aplicação do foro por prerrogativa de função se revela como medida incompatível com a Constituição Federal.

Destaca o ministro a importância de uma redução da amplitude do instituto do foro por prerrogativa de função, como argumento recapitula o julgamento do caso do “Mensalão” que alterou significativamente a dinâmica de julgamentos da Suprema Corte.

Contudo, entende não ser possível a realização de uma nova interpretação de dispositivos constitucionais tendo como base apenas a inconveniência do estabelecimento da competência para julgamento com base no foro por prerrogativa de função.

Superadas as controvérsias, a decisão dessa Ação Penal se apresenta como referência quanto ao tema do instituto do foro por prerrogativa de função já que aponta os novos critérios sobre esse tema.

Nessa decisão foi verificada a disfuncionalidade da previsão de um amplo rol de autoridades com foro por prerrogativa de função. Averiguou-se que esse modelo afasta a Suprema Corte do seu papel de guardião da Constituição e contribui para a ineficiência do sistema criminal.

---

<sup>16</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>> Acesso em: 18 set. 2019.

Em razão disso, foram criados critérios que buscam limitar a aplicação do foro para evitar o congestionamento dos tribunais e tornar mais eficiente o julgamento pelos Tribunais Superiores.

Assim sendo, de acordo com a análise dessas quatro importantes Ações Penais é possível concluir que a Suprema Corte ainda buscar definir os contornos do instituto do foro por prerrogativa de função de forma a permitir a melhor atuação jurisdicional do Estado.

### 3. AXIOMAS JURÍDICOS E O INSTITUTO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Conforme visto nos capítulos anteriores o instituto do foro por prerrogativa de função vem sofrendo mudanças gradativas tanto em razão de alterações no ordenamento constitucional vigente, como em razão de mudanças no entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, faz-se necessária uma análise reflexiva sobre os principais valores em debate quando se discute o foro por prerrogativa de função.

A doutrina<sup>17</sup> ensina que o direito justifica-se, em grande parte, como instrumento pensado e elaborado exatamente para que os homens sintam-se seguros nas relações estabelecidas com os outros na *pólis*. Destaca-se que a Constituição de 1988 fundou um modelo de Estado que busca a aprimoração constante dos direitos consagrados em todo o ordenamento jurídico.

Assim sendo, o princípio da segurança jurídica pode ser entendido como um pressuposto para a adequada compreensão de diversos institutos jurídicos, entre eles, é possível citar o instituto do foro por prerrogativa de função.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Penal 937<sup>18</sup> regulou o panorama atual do foro por prerrogativa de função. De acordo com o referido julgado restou estabelecido que as hipóteses de foro previstas na Constituição Federal devem ser interpretadas restritivamente, devendo ser aplicadas somente aos crimes que tenham sido praticados durante o exercício do cargo e devido à função desempenhada.

Ademais, ainda em sede da Questão de Ordem suscitada pelo Ministro Luís Roberto Barroso na Ação Penal 937, restou consolidado que após o final da instrução processual, com

---

<sup>17</sup>CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Segurança Jurídica e a Eficácia dos Direitos Sociais Fundamentais*. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 245.

<sup>18</sup>BRASIL, op. cit., nota 15.

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 dessa mudança jurisprudencial<sup>19</sup> é possível verificar que a adoção de uma nova orientação pode revelar um melhor entendimento sobre uma determinada questão que foi colocada para apreciação do órgão jurisdicional competente.

Porém, simultaneamente, essa nova orientação pode corrigir erros produzidos em decisões anteriores, bem como, avaliar fatos e argumentos que não foram devidamente avaliados previamente.

O Ministro relator ao tentar restringir as hipóteses de incidência do instituto do foro por prerrogativa de função e reduzir as possibilidades de alteração de competência no curso do processo buscou alcançar uma maior efetividade para o instituto.

É possível verificar que não houve violação ao princípio da segurança jurídica já que houve uma mudança suave em relação ao posicionamento adotado anteriormente. Assim, a legítima expectativa das possíveis autoridades envolvidas restou respeitada pela virada jurisprudencial.

Depois de superada a análise da relação entre o princípio da segurança jurídica e o foro por prerrogativa de função, passa-se para a análise de outro importante axioma, que deve ser respeitado no momento de definição dos contornos do foro especial.

O princípio da isonomia, postulado básico da democracia, estabelece que todos os cidadãos merecem as mesmas oportunidades, sendo defeso qualquer tipo de privilégio e perseguição.<sup>20</sup> A ordem constitucional atual é extremamente preocupada em promover este princípio e o estabeleceu como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Surge o questionamento se a mudança de paradigmas referentes à aplicação do foro por prerrogativa de função por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal seria capaz de violar o princípio da isonomia.

Ocorre que a calculabilidade<sup>21</sup> dos atores não restou afetada diante da nova decisão. O novo entendimento fixado na Ação Penal 937 se limitou a restringir o alcance do foro por prerrogativa de função e determinar o momento da fixação definitiva da competência do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>19</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3ª ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2014, p. 478.

<sup>20</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 12. ed, rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 599.

<sup>21</sup> BRASIL, op. cit., nota 18. De acordo com Humberto Ávila calculabilidade significa a capacidade de o cidadão antecipar as consequências alternativas atribuíveis pelo Direito a fatos ou a atos, comissivos ou omissivos, próprios ou alheios, de modo que a consequência efetivamente aplicada no futuro se situe dentro daquelas alternativas reduzidas e antecipadas no presente.

Assim sendo, não é possível falar em violação do princípio da isonomia ou suposta perseguição para que determinadas autoridades sejam julgadas pelo Corte Suprema.

Cumprido destacar que o princípio do juiz natural<sup>22</sup> foi respeitado já que não houve alteração das regras objetivas de competência jurisdicional. Dessa forma, permaneceu intacta tanto a independência quanto a imparcialidade do órgão julgador.

Passada a análise do princípio da segurança jurídica e do princípio da isonomia, inicia-se o exame da relação entre as alterações realizadas pela Suprema Corte no instituto do foro por prerrogativa de função e o princípio republicano.

Ensina a doutrina que o princípio republicano<sup>23</sup> é o responsável por garantir que todos os demais direitos e princípios constitucionais sejam assegurados e respeitados. Isto posto, tal princípio caracteriza-se como base para todos os demais, é também chamado de “princípio dos princípios”.

Neste ponto, importante destacar que a Suprema Corte proferiu importante decisão<sup>24</sup> na qual conceitua o princípio republicano referindo-se a prerrogativa de foro em infrações penais.

Diante da nítida conexão entre o princípio republicano e o instituto do foro por prerrogativa de função cabe esclarecer que na decisão que definiu os panoramas atuais do foro houve observância do princípio em estudo.

No caso ficou evidenciado que a garantia do foro por prerrogativa de função não decorre de um poder titularizado por um particular, mas sim de uma garantia alcinhada por toda a coletividade.

Dessa maneira, caso a infração cometida não esteja diretamente relacionada ao exercício do cargo, ela não deverá ter sua competência definida em razão do foro por prerrogativa de função. Por isso, a restrição realizada no novo entendimento reverencia o princípio republicano.

Por fim, cabe tecer comentários sobre a relação do princípio da autonomia federativa e a decisão que restringiu o alcance e o momento de fixação da competência do Supremo para julgar determinadas infrações.

Sabe-se que o Brasil é uma federação e que seus Estados e Municípios possuem autonomia. Nesse diapasão, a autonomia<sup>25</sup> é definida como capacidade de autodeterminação,

---

<sup>22</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Civil*. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 94.

<sup>23</sup> CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 81.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário. Inquérito 1.376-AgR*, Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409740>>. Acesso em: 21 set. 2019.

própria do ente da federação, no círculo de competência traçado pela Constituição, exteriorizada pela tríplice capacidade: autoadministração, autogoverno e auto-organização.

Por esse motivo é facultado aos Estados e Municípios criarem hipóteses de foro por prerrogativa de função para suas autoridades. O entendimento adotado pelo STF na Ação Penal 937<sup>26</sup> também não viola o princípio da autonomia federativa já que não se imiscui na competência do Superior Tribunal de Justiça nem dos Tribunais locais. Dessa forma, restou preservada a autonomia das instituições dos demais entes federativos.

Neste ponto, cumpre realizar uma pequena ressalva de que os legisladores estaduais não podem, livremente, criar novas hipóteses de foro por prerrogativa de função. Nesse sentido, no julgamento da ADI 2553/MA<sup>27</sup> o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade de dispositivo de Constituição Estadual que confere foro, no Tribunal de Justiça, para Procuradores do Estado, Defensores Públicos e Delegados de Polícia.

Ante a análise da compatibilidade dos principais axiomas jurídicos que orientam a interpretação de todo o ordenamento jurídico com o foro por prerrogativa de função é possível concluir que o instituto busca assegurar a observância de todos os princípios.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho preocupou-se em discutir a evolução do tratamento constitucional do instituto do foro por prerrogativa de função, bem como o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do instituto. Por fim, foi considerada a compatibilidade dos foros especiais com importantes axiomas do nosso ordenamento jurídico como o princípio da segurança jurídica e da isonomia.

Constatou-se que as novas ordens constitucionais ampliaram o número de autoridades sujeitas ao foro por prerrogativa de função. O movimento verificado a partir da edição de cada nova constituição é o notório aumento de cargos e funções sujeitos ao regramento dos foros especiais.

Assim sendo, é possível concluir que tanto o constituinte quanto o legislador buscam evitar que decisões judiciais sejam prolatadas em razão de influência de fatores externos ao

---

<sup>25</sup>MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 436.

<sup>26</sup>BRASIL, op. cit., nota 15.

<sup>27</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário. ADI 2553/MA*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1981021>>. Acesso em: 21 set. 2019.

processo. Dessa forma, foram aumentadas as hipóteses de incidência dos foros especiais a fim de assegurar a estrutura republicana e o julgamento livre de ingerências políticas.

Prosseguindo, foi analisada a transformação da jurisprudência da Suprema Corte em relação à aplicação do foro por prerrogativa de função. Inicialmente verificou-se que o entendimento do STF permitiu que fossem realizadas fraudes processuais que acarretavam na impunidade de autoridades. Segundo julgado analisado no presente trabalho, era possível a alteração de competência em razão de renúncia ao mandato nas vésperas do julgamento após a conclusão da instrução processual.

Conforme o avanço do entendimento do Tribunal foram fixadas balizas específicas que pretendem eliminar as possibilidades de ocorrência de fraudes processuais. Restaram estabelecidos limites que determinam a competência e impedem sua alteração.

Por derradeiro, foi averiguada a compatibilidade dos novos entendimentos acerca do instituto do foro por prerrogativa de função com importantes axiomas do nosso ordenamento jurídico como o princípio republicano, da segurança jurídica, da isonomia e do juiz natural.

Esta pesquisa pretendeu sustentar, portanto, que a mudança de entendimento acerca dos parâmetros e contornos do foro por prerrogativa de função não gera violação aos princípios constitucionais, visto que observa todos os direitos assegurados às autoridades públicas, bem como busca garantir maior efetividade às normas penais e diminuir os índices de impunidade.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.



\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 937 QO/RJ*, Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>>. Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 333/PB*, Relator Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2064290>>. Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 396/RO*, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2316196>>. Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Penal 606/MG*, Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4068536>>. Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Inquérito 1.376-AgR*, Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409740>>. Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ministro afirma que com renúncia do deputado Federal Ronaldo Cunha Lima ação penal não será julgada pelo STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=75737>>. Acesso em: 18 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Renúncia de deputado na véspera de julgamento não tira a competência do Supremo para julgá-lo*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=164934&caixaBuscaN>> . Acesso em: 18 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *AP 606: ex-senador Clésio Andrade será julgado pela primeira instância*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=272730>>. Acesso em: 18 set. 2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>>. Acesso em: 18 set. 2019.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Segurança Jurídica e a Eficácia dos Direitos Sociais Fundamentais*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

CUNHA JÚNIOR, Direly da. *Curso de direito constitucional*. 12.ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 10.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Civil – Volume único*. – 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.