



Brasília | ano 55 | nº 217  
janeiro/março – 2018

# O fim do foro especial por prerrogativa de função

JÚLIO CÉSAR DE AGUIAR  
JOÃO PAULO LACERDA OLIVEIRA

**Resumo:** Trata-se de artigo jurídico com vistas a avaliar a garantia do foro especial por prerrogativa de função e se esse instituto deve permanecer vigente nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A pesquisa, realizada em bibliografia, legislação e jurisprudência atualizadas, busca respostas ao questionamento que envolve o fim do foro especial e sua possível contribuição à efetividade da prestação jurisdicional. O artigo expõe o retrato do foro especial no STF, com base na análise do número de processos em trâmite, do tempo estimado até o trânsito em julgado, do número de processos em que não houve julgamento por ter ocorrido a prescrição dos crimes, entre outros aspectos. Apresentamos os vários posicionamentos sobre a importância e a permanência do foro especial, além de expor o atual andamento da PEC 10/2013, que pretende dar fim à garantia em apreço.

**Palavras-chave:** Foro especial por prerrogativa de função. Efetividade da prestação jurisdicional. PEC 10/2013. Posicionamentos.

## 1. Introdução

O foro especial por prerrogativa de função está previsto em diversas passagens da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB (1988). O presente artigo tem como objetivo avaliar os pormenores desse instituto, a fim de responder ao seguinte questionamento: o fim do foro por prerrogativa de função contribui para a efetividade da prestação jurisdicional?

A justificativa para o estudo do tema se dá pela importância do bem jurídico tutelado: a eficiência da tutela jurídica. Muito embora o foro especial tenha como ideal assegurar que parlamentares e autoridades pú-

Recebido em 22/6/17  
Aprovado em 15/8/17

blicas possam desempenhar sua função com maior liberdade, a garantia tornou-se fonte de congestionamento processual nas jurisdições competentes, com nefastas consequências para o interesse público.

Destarte, o objetivo geral do artigo é avaliar a importância do foro especial para o bom andamento da função pública e a real necessidade de sua permanência no ordenamento pátrio, em face dos prejuízos ocasionados pelo instituto.

Para cumprir seu propósito, o estudo foi dividido em quatro seções. A primeira apresenta a evolução legal do foro privilegiado desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Republicana de 1967. A segunda esboça os pormenores do foro especial por prerrogativa de função, tal como previsto em diversas passagens da CRFB. A terceira expõe o retrato do foro especial no STF, com base na análise de dados como o número de processos em trâmite, o tempo estimado até o trânsito em julgado, entre outros. A quarta seção examina diferentes posicionamentos sobre a importância da permanência do foro especial, além de expor o atual andamento da PEC 10/2013 (BRASIL, 2013), que pretende dar fim à garantia em apreço. Nas considerações finais, além de uma síntese do exposto, apresentamos nosso posicionamento pessoal sobre o tema.

## **2. Evolução do foro especial por prerrogativa de função nas constituições brasileiras**

A competência especial como prerrogativa do cargo ocupado na Administração Pública, embora presente em todas as cartas políticas brasileiras, nem sempre se deu nos moldes atuais.

Na Constituição imperial de 1824, o Senado tinha como atribuição exclusiva o processamento dos delitos individuais cometidos por autoridades públicas, como os próprios membros da família imperial, os ministros e conselheiros de Estado, os deputados e senadores no período de suas legislaturas. O Imperador recebia tratamento distinto. Os crimes por ele cometidos eram isentos de apreciação, posto ser considerado sujeito inviolável e sagrado. O Tribunal de Justiça cuidava das infrações praticadas pelos ministros das relações, presidentes das províncias e membros da diplomacia brasileira (arts. 47, 99 e 164) (IMPERIO DO BRAZIL, 1824).

Na Constituição de 1891, a figura do Imperador deu lugar à do Presidente. Este, no entanto, não gozava da inviolabilidade daquele. Os crimes cometidos pelo chefe do Executivo deveriam, primeiramente, ser encaminhados à Câmara, que procederia à primeira avaliação. Declarada procedente a acusação, tratando-se de crime comum, o processo era encaminhado à Corte Suprema para que realizasse o julgamento; os crimes de responsabilidade eram apreciados pelo Senado (art. 53) (BRASIL, 1891).

Na Constituição federal de 1934, o Supremo passou a ser o responsável pelo processo e julgamento das infrações penais praticadas pelo Presidente da República. Quanto aos crimes de responsabilidade, a apreciação se daria por um Tribunal Especial composto por ministros, senadores e deputados (art. 58, *caput*) (BRASIL, 1934).

Além do Presidente, a Corte Suprema processava e julgava, originalmente, os ministros do Supremo e de Estado, o Procurador-Geral da República, juízes federais, ministros do Tribunal de Contas, embaixadores e ministros diplomáticos, nos crimes comuns e de responsabilidade, conforme ditames prescritos na

Carta Magna (art. 76, 1, “a”, “b” e “c”) (BRASIL, 1934).

A Constituição federal de 1937, mais uma vez, alterou a competência para o julgamento do Presidente da República. Após sua vigência, a acusação de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente era, primeiramente, encaminhada para a Câmara dos Deputados, que declarava a sua procedência por dois terços dos votos. Em seguida, submetia-se o processo ao Conselho Federal, novo ente responsável pela decisão final (art. 86) (BRASIL, 1937).

Os ministros de Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, eram julgados pelos STF. Nos delitos conexos aos do Presidente, o processo e o julgamento se dariam pelo Conselho Federal. O mesmo órgão processava os crimes de responsabilidade cometidos pelos ministros do STF (art. 89, § 2º e art. 100) (BRASIL, 1937).

Ao Supremo competia o processo e o julgamento dos crimes comuns de seus ministros e os crimes comuns e de responsabilidade cometidos pelo Procurador-Geral da República, pelos magistrados dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ministros do Tribunal de Contas, ministros diplomáticos e embaixadores (art. 101, 1, “a” e “b”) (BRASIL, 1937).

Um dos pontos fortes da Constituição de 1937 se deve à atribuição de competência especial à Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios para processo e julgamento dos crimes comuns e de responsabilidade perpetrados pelos juízes de primeiro grau (art. 103, “e”) (BRASIL, 1937).

Na Constituição de 1946, o Presidente voltou a ser julgado pelo Senado nos crimes de responsabilidade, após a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados. Os ministros de Estado, nos delitos conexos aos do Presidente, dos ministros do STF e do Procurador-Geral

da República, nos mesmos termos, seriam processados e julgados pelo referido órgão (art. 62, I e II) (BRASIL, 1946).

O Supremo era responsável pela apreciação e decisão dos crimes comuns praticados pelo Presidente. Para tanto, a Câmara dos Deputados deveria acatar a acusação por maioria absoluta dos votos. O STF também julgava os crimes comuns praticados pelos próprios ministros e pelo Procurador-Geral do Estado; e os crimes comuns e de responsabilidade dos juízes dos tribunais superiores federais, dos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, dos ministros do Tribunal de Contas e dos chefes de missão diplomática (art. 101, 1, “a”, “b” e “c”) (BRASIL, 1946).

Manteve-se a competência privativa dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios para o processo e julgamento dos juízes ordinários, nos crimes comuns e nos de responsabilidade (art. 124, IX) (BRASIL, 1946).

A Constituição Federal de 1967 conservou as prerrogativas em razão da função acima apresentada e inseriu novas autoridades nos róis de competências. O Presidente continuaria a ser julgado pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade. A quantidade de votos para o aceite da denúncia pela Câmara dos Deputados passou de maioria absoluta para dois terços. Do mesmo modo, os ministros de Estado, nos delitos conexos aos do Presidente, os ministros do STF e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade, seriam processados e julgados pelo referido órgão (art. 88 e art. 44, I e II) (BRASIL, 1967).

O Supremo era responsável pela apreciação e decisão dos crimes comuns praticados pelo Presidente, se acatada a denúncia na Câmara dos Deputados por dois terços dos votos, não mais pela maioria absoluta. Do mesmo modo,

o STF julgava os crimes comuns praticados pelos próprios ministros e pelo Procurador-Geral do Estado, e os crimes comuns e de responsabilidade cometidos por Juízes Federais, Juízes do Trabalho e membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal e Territórios, ministros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, além dos chefes de missão diplomática em caráter permanente (arts. 85, 88 e 114, 1, “a” e “b”) (BRASIL, 1967).

Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios processavam e julgavam os membros do Tribunal de Alçada e os juízes ordinários, nos crimes comuns e nos de responsabilidade. Os crimes de natureza eleitoral seriam submetidos ao crivo da Justiça Eleitoral (art. 136, § 3º) (BRASIL, 1967).

Em 1969, a Emenda à Constituição nº 1 alterou artigos da Constituição de 1967. No art. 32, § 2º, fez constar que, nos crimes comuns praticados por deputados e senadores, o STF seria a jurisdição competente para julgamento. Pela primeira vez na história das Constituições republicanas, o parlamentar passou a gozar da prerrogativa do foro especial (BRASIL, 1969).

### **3. Aspectos relevantes sobre o foro especial por prerrogativa de função a partir da Constituição Federal de 1988**

Em quase duzentos anos do Brasil como Estado independente, a Constituição Federal de 1988 foi a que mais abraçou agentes públicos com garantias em razão da função desempenhada. O foro privativo constitui imunidade processual que possibilita aos ocupantes de cargos políticos, entre outros, terem seus processos criminais ou de responsabilidade examinados e decididos por um Tribunal<sup>1</sup>.

Pacelli (2017) ajuíza que a escolha pelo processo e julgamento dos ocupantes de cargos com foro especial por órgãos colegiados do Poder Judiciário se dá em face de estes encontrarem-se a uma certa distância das coações populares, muitas vezes avivadas pela notícia de crimes praticados por autoridades públicas, e “em atenção também à formação profissional de seus integrantes, quase sempre portadores de mais alar-

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, preleciona Tourinho Filho (2012, p. 362): “há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado e, em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria, gozam elas de foro especial, isto é, não serão processadas e julgadas como qualquer do povo pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada”.

gada experiência judicante, adquirida ao longo do tempo de exercício na carreira”.

É preciso ter em mente que os parlamentares e juízes têm atribuições mais complexas do que aquelas exercidas pelos demais profissionais da Administração Pública. Ao conceder tratamento diferenciado aos que governam e decidem os rumos da nação, o legislador constituinte não pensou em beneficiá-los, mas em conceder-lhes ampla autonomia e liberdade para o desempenho de suas funções (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016).

Contudo, até mesmo a autonomia e a liberdade devem ser utilizadas com parcimônia pelos parlamentares. As imunidades materiais e processuais conferidas pelo constituinte não impedem que eles respondam penalmente pelos seus atos, quando sua fala ou procedimento lesarem, diretamente, direito de outrem ou incitarem à prática delitiva.

Em 2016, o STF, no Inquérito nº 3.932, decidiu por instaurar ação penal contra o deputado Jair Bolsonaro por um comentário dirigido à deputada Maria do Rosário de que ela não merecia ser estuprada, por razões declaradas em tom pejorativo. Pelo discurso, que gerou grande repercussão social e ainda hoje é reverberado, o parlamentar responderá pelos crimes de incitação ao estupro e injúria, em face da ausência denexo de causalidade entre o pronunciamento feito e a função legislativa (BRASIL, 2016a, 2016b).

A imunidade processual pertence ao cargo ocupado e não ao seu ocupante, situação que condiciona a sua validade ao período do exercício regular da função. A afirmação caminha ao encontro do estabelecido pela súmula nº 451 do Supremo, que diz: “a competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional” (BRASIL, 1964).

Assim, se a prerrogativa especial do foro adier após a sentença de primeiro grau e a apelação estiver em curso, os autos serão automaticamente encaminhados para o tribunal competente – o STF, no caso dos congressistas – para que se proceda ao julgamento do recurso.

Será dada continuidade à ação penal na nova jurisdição, com observância do regime próprio do recurso interposto no juízo singular, e não do rito das ações cuja origem se deu no Supremo. Porém, se, ao final do mandato, o processo encontrar-se em andamento e não ocorrer a reeleição do detentor do cargo sob foro privilegiado, a ação penal terá declinada a sua competência (BRASIL, 2015a).

No entanto, os inquéritos e as ações penais originárias no STF, cujo julgamento já tenha sido iniciado quando da perda do mandato eletivo, não terão a jurisdição deslocada, e a renúncia do parlamentar após o final da instrução não acarretará a perda de competência especial em face do exercício da função<sup>2</sup> (BRASIL, 2009, 2015c).

Pela dicção do art. 53 da CRFB (BRASIL, 1988), uma vez diplomados, deputados e senadores gozam da benesse de não serem presos, salvo em flagrante delito em crimes inafiançáveis, e serem julgados tão somente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, o representante eleito somente estará envolto no manto do foro especial após a sua diplomação, haja vista constituir o meio pelo qual é estabelecida a relação entre o eleitor e o parlamentar (MORAES, 2017).

Entretanto, o foro privilegiado não é atributo exclusivo dos membros do Congresso Nacional. Ao delimitar a competência do STF,

<sup>2</sup>“A Turma [...] já decidiu que a renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarreta a perda de competência do Supremo Tribunal Federal [...] 2. Todavia, na hipótese de não reeleição, não se afigura ser o caso de aplicação da mesma doutrina. 3. Declínio da competência para o juízo de primeiro grau” (BRASIL, 2015c).

a CRFB estabeleceu que o Presidente e o seu Vice, o Procurador-Geral da República, bem como os seus ministros farão jus ao foro especial: nas infrações penais comuns, serão processados e julgados pela Corte Suprema (art. 102, I, “b”) (BRASIL, 1988).

Por infrações penais comuns entendem-se todas as condutas previstas no Código Penal (BRASIL, 1940) e na legislação extravagante, inclusive as contravenções penais. A competência do Guardião da Constituição não está adstrita ao processo e julgamento de crimes, mas estende-se ao inquérito criminal:

A competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar parlamentar federal alcança a supervisão de investigação criminal. Atos investigatórios praticados sem a supervisão do STF são nulos (BRASIL, 2015a).

No âmbito estadual, o processo e o julgamento dos crimes comuns praticados por governadores dos Estados e do Distrito Federal são de competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Do mesmo modo, desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais 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, assim como os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas municipais e os representantes do Ministério Público da União (MPU), tanto nos crimes comuns como nos de responsabilidade, responderão também perante o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, “a”) (BRASIL, 1988).

Como esboçado, o foro especial é prerrogativa dos que se encontram ativos no desempenho da função. Por conseguinte, os crimes cometidos por autoridade que goza da aposentadoria devem ser submetidos ao crime do primeiro grau de jurisdição, conforme entende o STF:

Foro por prerrogativa de função. Desembargador aposentado [...]. Exercem jurisdição, tão somente, magistrados ativos. A aposentadoria do magistrado, ainda que voluntária, transfere a competência para processamento e julgamento de eventual ilícito penal para o primeiro grau de jurisdição (BRASIL, 2014a, 2014b).

Os juízes federais, da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, na área de sua jurisdição, serão submetidos a processo e julgamento nos Tribunais Regionais Federais, nos crimes comuns e nos de responsabilidade. Enquadram-se, nessa competência, os membros do MPU naquilo que não fizer parte da jurisdição da Justiça Eleitoral (art. 108, I, “a”) (BRASIL, 1988).

Assim como a CRFB, o Código de Processo Penal (CPP) preceitua que a competência jurisdicional é determinada, entre outros fatores, pela prerrogativa de função. Reafirma a escolha do legislador constituinte pelo STF, STJ, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para instauração do processo e julgamento pelos crimes comuns e de responsabilidade daqueles a quem a lei determina responderem perante os referidos órgãos (art. 69, VII, c/c art. 84) (BRASIL, 1941).

Em 2002, a Lei nº 10.628 (BRASIL, 2002) alterou a redação do art. 84 do CPP, acrescentando-lhe dois parágrafos. O texto ampliou o foro especial por prerrogativa de função para aqueles cujos mandatos eletivos haviam cessado. Logo, o inquérito ou a ação penal contra ex-parlamentares deveriam ser processados e julgados por um colegiado.

Contudo, em 2005, o STF, ao decidir a ADI 2.797 (BRASIL, 2006a) e a ADI 2.860 (BRASIL, 2006b), decretou a inconstitucionalidade da citada alteração, por contrariar o mandamento constitucional que vincula o foro especial ao estrito exercício da função.

#### **4. Números do foro especial no Supremo Tribunal Federal**

Recentemente, a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicou o “V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado e o Supremo”. O estudo é fruto da pesquisa realizada em processos em trâmite na Corte Suprema entre os anos de 2002 e 2016, de titularidade de ocupantes de funções públicas que gozam da prerrogativa do julgamento em foro especial (FALCÃO et al., 2017).

O combate acirrado à corrupção generalizada, estampada dia após dia nos noticiários nos últimos anos, principalmente a partir de 2014, após a deflagração da maior operação de combate à corrupção no Brasil, a Lava-Jato, tem contribuído ao vultoso volume de processos em andamento no STF.

Os pedidos de denúncia chegam a galope. A Procuradoria-Geral da República, em 2015, apresentou ao STF o nome de 50 políticos para abertura de inquéritos. Em 2017, após as delações realizadas pela Odebrecht, o Procurador-Geral submeteu ao Supremo mais 83 parlamentares para investigação, além de 320 pedidos de declínio de competência, arquivamentos e outras providências (CARVALHO, 2016; BULLA, 2017).

A cada nova fase de delações, agentes políticos detentores de foro privilegiado são encaminhados à Corte. O foro especial, afora os prejuízos causados à sociedade pelos desvios do erário, contribui para a morosidade da prestação jurisdicional. Em abril de 2017, o Senado Federal



publicou o balanço do número de autoridades detentoras da prerrogativa do foro especial: 54.990 pessoas públicas encontram-se revestidas pelo manto constitucional (CARVALHO, 2016; CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017).

Para tornar o retrato ainda mais preocupante, a cada eleição, novos processos são encaminhados ao Supremo. Trata-se de ações penais instauradas em outras instâncias que, com a investidura do recém-eleito no cargo, são enviadas para apreciação da Corte. O relatório feito pela FGV aponta que, desde 2007, em todos os anos, a quantidade de novos processos que chegam ao órgão é superior à dos encerrados (FALCÃO et al., 2017). Entretanto, o número de ministros permanece o mesmo: um grupo de 11 juízes responsáveis pela apreciação e julgamento de um universo estimado em 77.159<sup>3</sup> processos, dos quais, aproximadamente, 500 são inquéritos e ações penais sob foro privilegiado (BRASIL, 2017a; CARVALHO, 2016).

A divisão do montante geral confere a cada um dos membros do STF a responsabilidade por examinar o mérito de 7.014 processos. Em 2016, somente o ministro Teori Zavascki, até então relator da Lava-Jato, tinha em seu gabinete 7.358 processos para análise. Apesar da quantidade apontada não se referir somente aos processos de foro privilegiado, é possível dimensionar a realidade do Supremo e a vantagem trazida pelo fim da competência especial, ao contribuir para o “desafogamento” da casa (BRASIL, 2017a; CONSULTOR JURÍDICO, 2017; CARVALHO, 2016).

O resultado da equação é o acúmulo do número de processos por ministro. Com isso - e não poderia ser diferente -, a demora nas apreciações e no trânsito em julgado, sendo comuns situações em que o réu, além do tra-

tamento diferenciado recebido pelo cargo que ocupa, é beneficiado pelo instituto da prescrição. O fato é grave, pois produz a sensação de impunidade no seio social e o consequente descrédito das instituições políticas e do judiciário.

Os dados obtidos indicam que os inquéritos instaurados pelo STF têm sido avaliados com mais rapidez que as ações penais em trâmite na Suprema Corte. “Em 2016, da instauração ao trânsito em julgado de um inquérito, transcorreram, em média, 797 dias. As ações penais, por sua vez, foram decididas no prazo médio de 1.377 dias. Ressalte-se que, em 2002, a duração média para o julgamento de ações penais dos parlamentares era de 65 dias” (FALCÃO et al., 2017).

No rol dos dez casos-limite com maior tempo de duração para o trânsito em julgado, está a Apelação Penal (AP) nº 347, relativa aos crimes de peculato, apropriação indébita e estelionato supostamente praticados pelo deputado Aníbal Gomes (PMDB) e outros, cujo resultado – absolvição – foi proferido após 11,5 anos. Desse mesmo grupo, 4 processos foram prescritos. Somente a AP nº 409, desvio de verba federal cometido pelo deputado Zé Geraldo (PMDB), teve como resultado a condenação inédita de um parlamentar em exercício; isso após 9,4 anos de tramitação (FALCÃO et al., 2017).

Existe, também, considerável demora na manifestação do relator ou revisor nos processos conclusos. Em 2002, os autos conclusos aguardavam, em média, 7 dias para um pronunciamento; em 2016, em média, 16 dias. A demora para o voto, a revisão ou outra manifestação no processo se deve ao aumento de processos conclusos. Entre os dez casos-limite de autos conclusos ao relator do STF, o Inquérito nº 2.712, crime de sonegação de contribuição previdenciária supostamente prati-

<sup>3</sup>Quantidade aferida em 28 de outubro de 2016.

cado pelo deputado Fernando Lucio Giacobbo (PR), levou exatos 4,1 anos até a decisão que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva. Os autos conclusos da AP nº 435, crime de peculato atribuído a Flaviano Melo (PMDB), levou 3,4 anos até um pronunciamento. Salienta-se que o processo ainda permanece em curso (FALCÃO et al., 2017).

Outro incidente processual que contribuiu para a morosidade dos processos de foro privilegiado de competência do STF são os pedidos de vistas realizados pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Apesar de a duração média dos processos no referido órgão, em 2016, ter sido de 19 dias para as ações penais e 67 dias para os inquéritos, verificaram-se situações em que os autos permaneceram por 3 anos na PGR, como o Inquérito nº 2.755, relativo à suposta violação ao art. 89 da Lei de Licitações perpetrada por Carlos Gomes Bezerra (PMDB). Nilson Aparecido Leitão (PSDB) – Inquérito nº 3.629 – foi indiciado pelo mesmo crime, tendo os autos permanecido sob vistas do PGR por 2,1 anos (FALCÃO et al., 2017).

A demora na publicação das decisões proferidas pelo STF é fator prejudicial ao bom desempenho de suas funções. O Supremo tem buscado reduzir o tempo das publicações. Em 2014, o regimento interno foi alterado, para determinar o prazo de até 60 dias entre a data da sessão de julgamento e a da publicação. Entretanto, esse prazo não tem sido respeitado. Em 2016, o lapso foi de 74 dias para os inquéritos e de 71 dias para as ações penais. Os principais fatores para essa demora são o tempo de entrega do voto pelo relator, o tempo de entrega dos votos feitos individualmente pelos ministros, o tempo de trabalho da secretaria do recebimento do acórdão à publicação. Em situações limites, decisões chegaram a ficar 3,5 anos sem publicação (FALCÃO et al., 2017).

A duração média entre a decisão pelo colegiado do Supremo e o trânsito em julgado, em 2016, foi de 566 dias para as ações penais e 248 para os inquéritos. Casos excepcionais chegaram a aguardar até sete anos para o trânsito definitivo, como a AP nº 409, contra o deputado Zé Geraldo (PMDB). Foi tamanha a demora, que, por quatro vezes, os relatores foram alterados: o primeiro relator foi o ministro Carlos Ayres Britto, depois os ministros Celso de Mello e Cezar Peluso, e o último foi o ministro Teori Zavascki (FALCÃO et al., 2017).

O levantamento também aferiu os crimes mais praticados pelos parlamentares. Nos inquéritos, estão mais presentes crimes contra a lei de licitações, crimes de responsabilidade, crimes eleitorais, peculato, crimes de “lavagem”. Nas ações penais no Supremo, figuram entre os mais frequentes crimes contra o meio ambiente e o patrimônio genético, crimes de responsabilidade, crimes contra a lei de licitações e peculato (FALCÃO et al., 2017).

O relatório apontou o universo de decisões proferidas pelo STF nos anos compreendidos entre janeiro de 2012 e dezembro de 2016. No período em apreço, do universo de 991 decisões em inquéritos, 25,31% dos resultados foram pela declinação de competência ou reconhecimento da prescrição. Quase metade das decisões foram favoráveis à defesa: 46,72. Menos de 6% dos inquéritos instaurados perante o Supremo resultaram em efetivos processos contra o parlamentar. A gama de decisões em recursos internos protocolados pela defesa ou acusação alcança o patamar de 8,07% do número geral de inquéritos apreciados, e apenas 1,21% dos resultados são favoráveis à defesa ou à acusação (FALCÃO et al., 2017).

Sobre as decisões em ações penais no Supremo (2012-2016), de um total de 515 pro-

cessos, em 44,27% dos casos, houve o declínio da competência e, em 4,47%, a declaração da prescrição. Juntos, correspondem a 48,74% dos processos que não tiveram o mérito analisado pelo STF. Resultado deveras expressivo. A maior parte das decisões é favorável à defesa. Menos de 1% dos resultados atenderam aos pedidos da acusação com a condenação total ou parcial do parlamentar e mais de 1/3 – 31,45% – das manifestações emitidas pelo órgão se deram em recursos internos interpostos pelas partes (FALCÃO et al., 2017).

Como é grande o número de ações penais em trâmite no Supremo, restringiu-se a quantidade de processos para um estudo mais aprofundado sobre o foro privilegiado em trâmite na Corte. Foram examinadas 21,4% das ações penais autuadas no Supremo entre os anos de 2007 e 2016.

Em relação ao cargo ocupado, dos processos examinados em detalhes, conferiu-se que 29,25% não tinham como acusados parlamentares com foro especial por prerrogativa de função. Tratava-se de réus sem foro especial perante o STF que tiveram a competência para apreciação dos crimes praticados alterada pela atração processual por continência ou conexão.<sup>4</sup> Nesses casos, o próprio STF é quem decide pelo desmembramento das ações, com base em questões de conveniência e oportunidade.<sup>5</sup> Nas ações em levantamento amostral foram identificados 237 réus, dos quais 163 não go-

<sup>4</sup> Ver Súmula nº 704 do STF: “Não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados” (BRASIL, 2003).

<sup>5</sup> O art. 80 do CPP ampara a facultatividade do desmembramento dos processos, quando diz: “Será facultativa a separação dos processos quando as infrações tiverem sido praticadas em circunstâncias de tempo ou de lugar diferentes, ou, quando pelo excessivo número de acusados e para não lhes prolongar a prisão provisória, ou por outro motivo relevante, o juiz reputar conveniente a separação” (BRASIL, 1941).

zavam do foro especial<sup>6</sup>, 68 eram deputados e 6 eram senadores (FALCÃO et al., 2017).

Acerca dos crimes relativos à função, 52,88% dos processos incluem, pelo menos, um crime enquadrado como funcional. O crime de responsabilidade foi o de maior incidência nas ações com foro privilegiado. Nos processos da amostra, 83,78% das decisões terminativas declinaram a competência para o julgamento da ação penal; 6,99% foram julgados prescritos; 7,29% absolvidos; 0,61% condenados (FALCÃO et al., 2017).

## 5. Posicionamentos sobre o foro especial por prerrogativa de função

Muito se questiona se o foro especial por prerrogativa de função malferir a garantia constitucional da isonomia, ao tratar de modo peculiar os membros dos cargos descritos na Constituição Federal como detentores do direito. Todavia, os adeptos da permanência do instituto não veem dessa maneira.

Em face de a garantia ser endereçada à função desempenhada e não ao seu executor, não há que se falar em privilégios. Aqueles que atuam no governo têm grandes responsabilidades e, com certa frequência, precisam tomar decisões importantes. Estão constantemente expostos a julgamento popular, situação que dificultaria o bom desempenho do seu trabalho se fossem julgados por um juiz regional,

<sup>6</sup> “Inquérito. 2. Competência originária. 3. Penal e Processual Penal. 4. Conexão e continência. Réus sem foro originário perante o Supremo Tribunal Federal. Não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal, a atração, por continência ou conexão, do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados” (Súmula 704). Eventual separação dos processos e consequente declinação do julgamento a outra instância deve ser analisada pelo Supremo Tribunal, com base no art. 80 do CPP. Tratando-se de delitos praticados em concurso de agente, não havendo motivo relevante, o desmembramento não se justifica” (BRASIL, 2015b).

muito mais suscetível às pressões de lideranças políticas (GALVÃO, 2017).

O julgamento por um colegiado robustece o sentido de imparcialidade nos julgamentos dessas pessoas, porquanto as instâncias superiores estão mais distantes das paixões e revoltas populares. Ademais, aponta Galvão (2017), transmite segurança e “tranquilidade ao ocupante do cargo que, caso contrário, teria que passar mais tempo com a contratação de advogados e elaborando sua defesa do que efetivamente se dedicando às importantes tarefas de sua função pública”.

Ainda conforme Galvão (2017), o problema está longe de ser o instituto em si. Como operações de combate à corrupção colocam em evidência políticos criminosos, crê-se que o foro especial serve para protegê-los, pensamento que não deve prosperar. A decisão emanada pelo STF impede o uso de argumentos de decisões eivadas por perseguição política, a interposição de recursos protelatórios e acarreta a inelegibilidade da autoridade condenada, situações que não acontecem nos processos sob julgamento de juízes de 1º grau.

Reale Júnior (2017) entende os motivos que levaram o constituinte a estabelecer o foro por prerrogativa, porém o expressivo número de crimes cometidos por deputados e senadores tem levado o STF a atuar como verdadeira vara criminal, o que é totalmente descabido. Para o autor, não há de se falar em pôr termo ao foro especial como medida para resolver o problema, pois a possibilidade de interposição de recursos de apelação no juízo inferior apenas mudaria de endereço os problemas enfrentados pelo Supremo.

Como possíveis soluções, Reale Júnior (2017) apresenta, primeiramente, a ideia da criação de turma especial nos tribunais regionais federais para julgamento dos crimes praticados por deputados federais e ministros,

sem possibilidade de duplo grau de jurisdição. A segunda ideia seria manter o STF competente para julgar apenas governadores, também sem possibilidade de interposição recursal. Por fim, sugere o autor o não deslocamento de competência dos processos de candidatos recém-eleitos. Enquanto medidas efetivas não são providenciadas, cogente se faz o chamamento de desembargadores pelo STF para auxiliá-lo na difícil empreitada. Essa posição encontra guarida no art. 21-A do Regimento Interno do STF (BRASIL, 2017b), que atribui ao relator, quando entender necessário, competência para convocar juízes ou desembargadores para que atuem em inquéritos e ações penais iniciadas no Supremo.<sup>7</sup>

Em posição diametralmente oposta, o Min. Roberto Barroso, na Ação Penal nº 937/RJ (BRASIL, 2017a), manifesta-se contrário à permanência do foro especial por prerrogativa de função no país. O sistema é causa de grandes problemas no Supremo, que, além de cuidar de milhares de processos, precisa lidar com situações como o declínio de competência, sempre que um parlamentar renuncia ao mandato ou não é reeleito. A situação contribui para a prescrição da pretensão punitiva, prejudicando a efetividade da prestação jurisdicional.

<sup>7</sup>Nesse caso, consoante o § 1º do art. 21-A: “Caberá ao magistrado instrutor, convocado na forma do *caput*: i – designar e realizar as audiências de interrogatório, inquirição de testemunhas, acareação, transação, suspensão condicional do processo, admonitórias e outras; ii – requisitar testemunhas e determinar condução coercitiva, caso necessário; iii – expedir e controlar o cumprimento das cartas de ordem; iv – determinar intimações e notificações; v – decidir questões incidentes durante a realização dos atos sob sua responsabilidade; vi – requisitar documentos ou informações existentes em bancos de dados; vii – fixar ou prorrogar prazos para a prática de atos durante a instrução; viii – realizar inspeções judiciais; ix – requisitar, junto aos órgãos locais do Poder Judiciário, o apoio de pessoal, equipamentos e instalações adequados para os atos processuais que devam ser produzidos fora da sede do Tribunal; x – exercer outras funções que lhes sejam delegadas pelo relator ou pelo Tribunal e relacionadas à instrução dos inquéritos criminais e das ações penais originárias” (BRASIL, 2017b, p. 36-37).

O ministro do STF sustenta que a garantia se tornou uma “perversão da justiça” e acrescenta que “a movimentação da máquina do STF para julgar o varejo dos casos concretos em matéria penal apenas contribui para o congestionamento do tribunal, em prejuízo de suas principais atribuições constitucionais” (BRASIL, 2017a, p. 3).

Torna-se urgente, portanto, uma revisão do sistema jurídico, para que o foro especial possa atender a um número reduzido de autoridades públicas. As razões para a imperiosa mudança vão desde a falta de fundamento para que tantas funções sejam detentoras do foro especial e a carência de estrutura da Corte Suprema para a atuação como juízes ordinários, até o aumento da sensação de impunidade e ineficiência do Estado por parte da população, decorrente da demora na decisão dos processos (BRASIL, 2017a; CONSULTOR JURÍDICO, 2017).

A eficiência da prestação jurisdicional somente é alcançada com a boa administração do aparelhamento estatal, que não deve medir esforços para a satisfação dos interesses da sociedade, posto constituir o cerne da sua existência. Para Tabak (2015, p. 4), “a noção de eficiência está intimamente relacionada à maximização de bem-estar da sociedade. Quando uma determinada proposição legislativa é eficiente, ela proporciona um aumento de bem-estar para a sociedade”. Em relação ao tema do estudo, verifica-se que a benesse constitucional do foro especial contribui para que o Estado não atinja sua finalidade precípua.

Outrossim, o foro especial por prerrogativa de função não deve permanecer para o julgamento dos crimes comuns por claramente violar o tratamento isonômico garantido aos indivíduos pela Carta Constitucional. A clara violação ao referido princípio é vista, por exemplo, nos casos em que o crime é praticado antes do mandato eletivo e, com a diplomação do parlamentar, o processo é automaticamente encaminhado ao Supremo. Destarte, a prerrogativa do foro privilegiado somente estará de acordo com o preceito da igualdade se for concebida, exclusivamente, para os crimes cometidos no estrito desempenho da função pública (BRASIL, 2017a).

Dallari (2016) acredita que a manutenção do foro especial para situações que envolvem o cumprimento do mandato eletivo faz-se necessária. Todavia, na prática, o que se vê é um grande número de pessoas sendo beneficiadas pela garantia constitucional de valer-se de um julgamento especial para atos pessoais que extrapolam os limites da função. O resultado, embora não pretendido, é a criação de uma casta de privilegiados impunes, o que causa prejuízos ao erário e à coletividade.

Entre os atuais ministros do STF, Celso de Mello assume uma postura radical quanto ao foro especial, ao propor o fim da garantia para os crimes comuns cometidos por qualquer das autoridades descritas na

CRFB. Ele argumenta que o número de juízes distribuídos pelas varas criminais em todo o país é infinitamente superior aos 11 ministros do STF, e não é certo sobrecarregar a instituição com situações que fogem da realidade do cargo ocupado. Ressalta ainda que, entre 1824 e 1969, parlamentares não gozaram do foro especial e nem por isso deixaram de ter autonomia para a realização dos seus trabalhos (VALENTE; SELIGMAN; MELLO, 2012).

Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 10/2013, de autoria do senador Álvaro Dias, que altera os artigos 102, 105, 108 e 125 da CRFB<sup>8</sup> para extinguir o foro por prerrogativa de função em crimes comuns cometidos por autoridades públicas.

---

<sup>8</sup> Se aprovada a PEC 10/2013, o arts. 102, 105, 108 e 125 da CRFB serão redigidos nos seguintes termos: “Art. 102 [...] I - [...]: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; b) nos crimes de responsabilidade os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; c) o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; d) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; e) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; f) a extradição solicitada por Estado estrangeiro; g) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal; h) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; i) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; j) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais; k) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; l) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal; m) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade; n) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal; o) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público”; “Art. 105. [...] I - [...]: a) nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais; [...] c) os *habeas corpus* quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, ¶, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos”; “Art. 108. [...] I - [...]: a) nos crimes de responsabilidade os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral”; “Art. 125. [...] § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça” (BRASIL, 2013, grifo nosso).

A justificativa para a aprovação da proposta concentra-se no argumento de que o fim do foro especial fortalece o princípio da isonomia, no momento em que o Estado oferece às autoridades o mesmo julgamento conferido ao cidadão comum quando da prática de condutas penalmente reprovadas.

É certo que o fundamento da igualdade permite o tratamento desigual, quando necessário, para a materialização da letra da lei. Contudo, “privilégios odiosos” não devem prevalecer para proteger membros do legislativo, executivo e judiciário em ações que não se coadunam com a função exercida. Noutros termos, “um crime consubstancia-se em conduta típica e antijurídica que nada tem a ver com os poderes ou faculdades conferidas pela lei ao administrador” (BRASIL, 2013).

No relatório sobre a PEC 10/2013, apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator, senador Randolfe Rodrigues, defende o fim do foro especial por prerrogativa de função, sendo admissível apenas para os crimes de responsabilidade, cujo teor estaria de acordo com o exercício da função.

O senador aponta o foro especial como um “anacronismo constitucional”; verdadeiro instrumento de impunidade e proteção política, utilizado por muitos dos que pleiteiam cargos políticos para abster-se do julgamento nos juízos criminais. A garantia como medida a proteger a função e não o sujeito deixou há muito de cumprir o seu papel, tornando-se inócua (BRASIL, 2016c).

Como corolário, o STF assiste, inerte, ao descrédito da instituição pública, posto não ter competência para dar cabo à nefasta prerrogativa. No mesmo passo, seus ministros não conseguem conferir celeridade aos milhares e milhares de processos em curso. Mesmo o STJ, com o triplo de julgadores, está aquém de

cumprir a alta demanda processual, por desperdiçar valioso tempo nos casos de autoridades públicas, situações que seriam resolvidas com maior rapidez e esmero pelas instâncias ordinárias se lhes fosse atribuída a referida competência, tratando-se de crimes comuns (BRASIL, 2016c).

O julgamento de crimes comuns pelas instâncias superiores exige robusta apreciação do conjunto probatório, posto estar em xeque a liberdade individual, o que dificulta sobremaneira o trabalho dos ministros, pelo tempo dedicado aos processos dessa natureza, e prejudica que demandas que exigem menos dos julgadores possam ser apreciadas com maior rapidez (BRASIL, 2016c).

Não obstante o julgamento das autoridades pelas instâncias inferiores, o relator defende a prisão antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, logo após acórdão que confirma a sentença exarada, em razão de toda a matéria fático-probatória haver sido examinada com profundidade. A mesma medida concedida ao cidadão comum deve ser oferecida à classe política (BRASIL, 2016c).

De acordo com o mapa do fim do foro privilegiado, ferramenta que expõe a evolução da PEC 10/2013 (BRASIL, 2013) no Senado Federal, os votos encontram-se distribuídos da seguinte maneira: 49 senadores manifestam-se favoráveis à proposta; 29 encontram-se indecisos, e 3 senadores declaram-se contrários à proposta. Os números são diferentes dos apresentados no início de março de 2017, quando o mapa foi publicado. Mais de 70 senadores ainda não tinham um posicionamento sobre o fim do foro privilegiado e somente 8 eram favoráveis (MAPA..., 2017).<sup>9</sup>

O objetivo dos criadores do mapa é tornar clara a posição dos congressistas sobre o tema.

<sup>9</sup>Números atualizados até 26/5/2017.

Para tanto, lista os nomes de todos os senadores, seus votos até o momento da pesquisa e o meio de contato com eles, a fim de que a sociedade civil possa participar do processo de votação com críticas, sugestões ou elogios diretos ao parlamentar.

No primeiro semestre de 2017, foi aprovada, em dois turnos de votação, no Senado Federal, a PEC 10/2013 (BRASIL, 2013), que põe fim ao foro especial para os crimes comuns. Vale observar que o fim do foro aprovado não vale para o presidente dos poderes (Presidente da República, Presidente do Senado Federal, e Presidente da Câmara dos Deputados). Agora a proposta segue para a Câmara, onde passará pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em seguida por uma Comissão Especial para, depois, chegar ao plenário para duas votações (BRASIL, 2017).

## 6. Considerações finais

A sociedade vem sendo bombardeada diariamente com informações de crimes comuns e de responsabilidade cometidos por parlamentares, em sua maioria para enriquecimento ilícito. Nesse contexto, a garantia do foro especial por prerrogativa de função, presente desde a primeira Constituição brasileira, transformou-se em um verdadeiro fracasso.

Como se viu, atualmente 54.990 autoridades fazem *jus* à benesse. O resultado de tantas pessoas com a prerrogativa do foro especial não poderia ser diferente: tribunais superiores engessados pela quantidade de processos em trâmite e magistrados que lutam com todos os seus esforços para cumprir o ofício que lhes compete.

É difícil conceber o trabalho de um ministro do STF que tem em seu gabinete mais de 7 mil processos para decidir. Mais difícil ainda é

saber que, humanamente, a tarefa é impossível de ser cumprida em tempo hábil e que, com isso, quem mais sofre os prejuízos da dificuldade enfrentada pelos julgadores é a sociedade, que deveria receber dos órgãos e das autoridades públicas atuações eficientes, haja vista a satisfação do interesse público constituir a gênese da atuação estatal.

Cansada dos reflexos dessa ineficiência, a sociedade deixa de acreditar nas instituições públicas e políticas, por não ver soluções para os males estampados nos jornais e capas de revistas, e insistentemente compartilhados nas redes sociais pelos cidadãos que tornam público, por meio de charges em tons de revolta e tristeza, o sentimento que carregam. Não sem razão o instituto é chamado pela população de foro privilegiado, por simbolizar odiosos privilégios, como impunidade e inefetividade da prestação jurisdicional.

Operações como a Lava Jato, vistas com bons olhos pela sociedade por combater com veemência a corrupção, têm-se tornado um problema para o Supremo, que já recebeu centenas de denúncias contra parlamentares que gozam do foro especial. A cada delação, novos pedidos de investigação são encaminhados à Corte pela PGR, situação que, embora não devesse, torna-se preocupante. Na maioria dos casos, trata-se de crimes comuns, que exigem tempo e atenção redobrados para apreciação, o que contribui para a morosidade do órgão.

O presente estudo demonstrou a existência de duas correntes jurídicas em relação ao instituto em apreço. A primeira, minoritária, não vê o foro especial como um problema pelo fato de ele garantir autonomia àqueles que têm grandes responsabilidades. Para essa corrente, a dificuldade enfrentada pelos tribunais situa-se na quantidade de cargos protegidos pela CRFB.



A corrente majoritária, no entanto, manifesta-se totalmente contrária à prerrogativa. Sustenta que não apenas o STF mas também o STJ se encontram abarrotados de processos cujo mérito versa sobre infrações penais comuns cometidas por autoridades que poderiam ser solucionados pelos juízos de 1º grau, não fosse a prevalência do foro especial. A justiça criminal conta com milhares de juízes para realização do feito e um aparelhamento especial capaz de garantir decisões imparciais, após profunda análise dos fatos e provas apresentados no processo.

O nosso posicionamento caminha ao encontro dessa última corrente. Tribunais superiores devem ser responsáveis, tão somente, pela apreciação dos crimes de responsabilidade, até mesmo por serem os únicos cometidos no desempenho da função.

Não devem prevalecer no STJ e no STF processos cujos crimes comuns foram praticados antes mesmo do exercício do mandato eletivo. Inquéritos e ações penais dessa natureza retiram dos poucos ministros o precioso tempo de que dispõem e que poderia ser utilizado na apreciação de processos de natureza diversa que tramitam na casa.

Do mesmo modo, deve ser extirpada do ordenamento pátrio a norma que determina o encaminhamento automático do processo que se encontra em andamento na vara criminal do recém-eleito diplomado. A permanência do mandamento legal é fator que contribui para a sobrecarga processual enfrentada pelos ministros do STJ e do STF e pode acarretar, pela demora nas manifestações, o declínio de competência, situação que torna inútil todo o trabalho anteriormente realizado. Ainda mais grave, a morosidade pode incidir na prescrição da pretensão punitiva, o que representa um prêmio para o criminoso.

Acreditamos que a aprovação definitiva da PEC 10/2013 (BRASIL, 2013), prestes a acontecer, ao delimitar aos tribunais colegiados apenas a apreciação dos crimes de responsabilidade, contribuirá para o descongestionamento dos órgãos superiores e para a mudança esperada não apenas pela sociedade, mas, também, pelos ministros julgadores, que almejam ver seus esforços resultarem na efetividade da prestação jurisdicional.

### **Sobre os autores**

Júlio César de Aguiar é bacharel em Direito e mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil; doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil; PhD in Law pela University of Aberdeen, UK; professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil; procurador da Fazenda Nacional em atuação na Consultoria de Assuntos Financeiros do Ministério da Fazenda.

E-mail: [juliocesar.deaguiar@gmail.com](mailto:juliocesar.deaguiar@gmail.com)

João Paulo Lacerda Oliveira é graduado em Direito pelo Centro Universitário Euro-Americano, Brasília, DF, Brasil; especialista em Direito, Estado e Constituição pelas Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central, Brasília, DF; mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília, Brasília DF; servidor público de Brasília, DF.

E-mail: joaopaulo26@hotmail.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>10</sup>

### THE END OF THE LEGISLATIVE IMMUNITY

**ABSTRACT:** This paper aims to assess the institute of special jurisdiction by office prerogative as well as whether this institute should remain effective as provided for by the 1988 Federal Constitution. The research carried out into updated bibliography, legislation and jurisprudence seeks answers to such issues as putting an end to special jurisdiction and its possible contribution to the effectiveness of jurisdictional provision. It portrays the special jurisdiction institute before the country's Supreme Federal Court of Justice, on the basis of the analysis of the number of suits underway, the estimated time until the decision has passed into *res judicata*, the number of actions not judged because the limitations periods has expired, among others. Several views are presented that have a bearing on the importance and permanence of special jurisdiction; in addition, an exposition is made on the current state of the 2013 Constitutional Amendment Proposal n<sup>o</sup> 10 (PEC 10/2013) purporting to put an end to said jurisdiction.

**KEYWORDS:** SPECIAL FORUM BY FUNCTION PREROGATIVE. EFFECTIVENESS OF JUDICIAL PROVISION. PEC 10/2013. POSITIONS.

## Como citar este artigo

(ABNT)

AGUIAR, J. C. de; OLIVEIRA, João Paulo Lacerda. O fim do foro especial por prerrogativa de função. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 115-134, jan./mar. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p115](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p115)>.

(APA)

Aguiar, J. C. de, & Oliveira, J. P. L. (2018). O fim do foro especial por prerrogativa de função. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(217), 115-134. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p115](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p115)

## Referências

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. *Diário Oficial*, 24 fev. 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial*, 16 jul. 1934.

<sup>10</sup> Sem revisão do editor.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial*, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial*, 31 dez. 1940.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial*, 13 out. 1941.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial*, 19 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 451. *Diário da Justiça*, 8 out. 1964.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial*, 24 jan. 1967.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial*, 20 out. 1969.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, 26 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 704. *Diário da Justiça*, 9 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.797-2/DF. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, 19 dez. 2006a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.860-0/DF. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, 19 dez. 2006b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395712>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 2.295-1/MG. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Júlio César Gomes dos Santos. Relator para o acórdão: Min. Menezes Direito. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=375865&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20104%20-%2004/06/2009>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013. Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns. *Diário do Senado Federal*, 13 mar. 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/03/2013&paginaDireta=09292>>. Acesso em: 27 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 546.609/DF. Recorrente: Pedro Aurélio Rosa de Farias. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 29 maio 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=5988061&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20104%20-%2029/05/2014>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 549.560/CE. Recorrente: José Maria de Melo. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 29 maio 2014b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=5988061&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20104%20-%2029/05/2014>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 3.438/SP. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: José Abelardo Guimarães Camarinha. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 fev. 2015a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7717922&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2027%20-%2009/02/2015>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 2.688/SP. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Paulo Roberto Gomes Mansur et al. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 fev. 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7757003&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2029%20-%2011/02/2015>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 3.734/SP. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: José Abelardo Guimarães Camarinha. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2 mar. 2015c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7914285&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2040%20-%2002/03/2015>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Petição n. 5.243/DF. Requerente: Maria do Rosário Nunes. Requerido: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 set. 2016a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=11634052&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20192%20-%2008/09/2016>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Inquérito n. 3.932/DF. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 set. 2016b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=11634052&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%20192%20-%2008/09/2016>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. [Relatório legislativo apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania]. Relator: Sen. Randolfe Rodrigues. *Senado Federal*, Brasília, 4 nov. 2016c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3961616&disposition=inline>>. Acesso em: 26 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. [Despacho da] Ação penal n. 937/RJ. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marcos da Rocha Mendes. Relator: Min. Roberto Barroso. Revisor: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 fev. 2017a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=12445068&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2033%20-%2017/02/2017>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Regimento interno* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017b. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_integral.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2017.

BULLA, B. et al. Janot pede ao Supremo 83 inquéritos com base na delação da Odebrecht. *Estadão*, Seção Política, Brasília, 14 mar. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/janot-envia-ao-supremo-83-pedidos-de-inqueritos-com-base-na-delacao-da-odebrecht/>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CARVALHO, L. M. O Supremo tem 7 mil processos para cada ministro. *Estadão*, Brasília, 29 out. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-tem-7-mil-processos-para-cada-ministro,10000085198>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; LIMA, F. R. *Foro, prerrogativa e privilégio (Parte 1): quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, 2017. (Texto para discussão; n. 233). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>>. Acesso em: 27 maio 2017.

CONSULTOR JURÍDICO. Para Barroso, STF pode restringir foro especial antes de emenda constitucional. *Conjur*, [S.l.], 16 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-16/barroso-stf-limitar-foro-especial-antes-qualquer-pec>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

DALLARI, A. A. Foro por prerrogativa de função – na prática, a teoria é outra. *Conjur*, [S.l.], 16 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-16/interesse-publico-foro-prerrogativa-funcao-pratica-teoria-outra>>. Acesso em: 29 maio 2017.

FALCÃO, J. 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://bon039.cloud.fgv.br/Foro\\_privilegiado\\_no\\_Supremo\\_Final.pdf](http://bon039.cloud.fgv.br/Foro_privilegiado_no_Supremo_Final.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2017.

GALVÃO, J. O. L. Três argumentos para manter o foro por prerrogativa de função. *Conjur*, [S.l.], 4 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-04/observatorio-constitucional-tres-argumentos-manter-foro-prerrogativa-funcao>>. Acesso em: 28 maio 2017.

IMPERIO DO BRAZIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. *Carta de Lei de 25 de Março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offercida e jurada por Sua Magestade o Imperador. [S.l.: s.n.], 1824.

MAPA do fim do foro privilegiado – pela aprovação da PEC 10/2013. *Vem pra rua*, [S.l.], 2017. Disponível em: <<http://fimdoforo.vempraru.net/>>. Acesso em: 27 maio 2017.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

PACELLI, E. *Curso de processo penal* [recurso eletrônico]. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

REALE JÚNIOR, M. Foro privilegiado?. *Estadão*, Seção Opinião, [São Paulo], 7 jan. 2017. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,foro-privilegiado,1000098670>>. Acesso em: 29 maio 2017.

TABAK, B. M. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509955/001035857.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

TOURINHO FILHO, F. da C. *Código de Processo Penal comentado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VALENTE, R.; SELIGMAN, F.; MELLO, F. Ministro do STF defende fim do foro privilegiado. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 26 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/27764-ministro-do-stf-defende-fim-do-foro-privilegiado.shtml>>. Acesso em: 26 maio 2017.