

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: Do retardamento jurisdicional à impunidade no Supremo Tribunal Federal¹

DÉBORAH VIEIRA FREIRE²

EDUARDO LEANDRO DA SILVA³

MATEUS PARENTE DA SILVA⁴

RAFAEL REGES AMARAL⁵

RESUMO: O presente artigo visa analisar o foro privilegiado, e tem como objetivo geral fazer uma abordagem acerca dos argumentos doutrinários contrários ao foro por prerrogativa de função, fazendo um contraponto com a competência do Supremo Tribunal Federal para julgarem crimes comuns praticados por autoridades que detenham a referida prerrogativa. A carta máxima brasileira protege quem exerce cargo político, com a incumbência de ser processado e julgado por órgão superior, como Supremo Tribunal Federal, configurando, assim, o foro por prerrogativa de função. Além disso, a constituição estabelece o princípio da isonomia, como norteador de todo o ordenamento jurídico, garantindo que todos os brasileiros sejam tratados de forma igualitária, verifica-se uma inconsistência entre as prerrogativas conferidas a alguns agentes políticos e o referido princípio, uma vez que muitos parlamentares e chefes do Poder Executivo se utilizam do foro diferenciado para cometerem crimes comuns. Dentro dessa realidade, a pesquisa prima pelo método hipotético dedutivo e bibliográfico, com parâmetros dialéticos e interpretativos. Resultando na compreensão do estudo apresentado que, a ausência de celeridade processual e o aumento da sensação de impunidade se fazem justificar que o foro privilegiado está à disposição de uma minoria de cidadãos com respaldo jurídico.

Palavras-chave: Agentes públicos. Foro privilegiado. Prerrogativas.

Data de aprovação: 19.11.2019

¹ Artigo apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida- FESAR, como requisito parcial para a obtenção de Conclusão do Curso de Bacharelado em Direito, Ano 2019.

² Advogada, Especialista em Direito Processual Civil, Docente na Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR, deborah.freire@hotmail.com.

³ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR, edu.leandro2012@gmail.com.

⁴ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR, mateusparente9@gmail.com.

⁵ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR, rafael_regis@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é redigido a partir de uma análise bibliográfica, onde se tem como objetivo geral fazer uma abordagem acerca dos argumentos doutrinários contrários ao foro por prerrogativa de função ou mais popularmente conhecido como foro privilegiado, uma vez que esse foro especial por prerrogativa de função se torna mecanismo de impunidade e instrumento de proteção aos detentores da imunidade constitucional, visto que é grande o número de processos criminais que envolvam autoridades políticas para serem julgadas nos Tribunais Superiores. De acordo com o art. 53, par. 1º, da Constituição Federal de 1988, os Deputados Federais e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, *b*), pela prática de qualquer tipo de crime, de natureza penal (crimes e contravenções), nos crimes contra vida e os eleitorais. Nesta senda, o foro especial por prerrogativa de função é conferido a alguns agentes políticos, sendo uma prerrogativa decorrente do cargo que ocupam ou do mandato eletivo que exercem, não configurando uma garantia pessoal, ou seja, não persistirá se o indivíduo deixar de ocupar o cargo ou função. E esse estudo possibilitará a compreensão doutrinária e jurisprudencial acerca da relação entre a prerrogativa de foro especial e a impunidade dos parlamentares, sobretudo os federais, envolvidos na prática de crimes comuns.

Segundo Aury Lopes (2018, p. 283) algumas pessoas que, por exercerem determinadas funções, têm a prerrogativa (que não é um privilégio, mas sim uma prerrogativa funcional) de serem julgadas originariamente por determinados órgãos. Defende que se trata de uma forma de assegurar a independência de quem julga. Onde é compreendido facilmente a necessidade dessa prerrogativa quando, houver como em um exemplo, um juiz de primeiro grau julgando um Ministro da Justiça ou mesmo um desembargador. Daí porque, para garantia de quem julga e também de quem é julgado, existem certas regras indisponíveis.

Lenza (2017, p. 598) argumenta que as prerrogativas de foro são definidas pela Constituição em relação às autoridades no exercício efetivo da função. Assim, de acordo com o entendimento fixado pela Corte, um ex-parlamentar não teria mais a referida prerrogativa com o término do seu mandato ou nas citadas hipóteses de fraude.

Por sua vez, Mendes (2018, p. 507) ensina que o foro por prerrogativa de função não deveria ser entendido como privilégio. Argumenta que tal crítica fundamentava-se unicamente no modelo constitucional anterior à Emenda Constitucional n.35/2001, que por sua vez impedia o curso do processo contra parlamentares sem a devida licença.

Porém de forma contrária, diz Lenza (2017, p. 594), que mesmo que tenha sido introduzido por emenda constitucional, no seu entender, o pretendido “privilégio” violaria o princípio da isonomia, na medida em que se estaria tratando *desigualmente* pessoas *iguais*, quais sejam, ex-ocupantes de cargo ou função pública e cidadãos comuns.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Mendes, Tourinho (2010, p.272), argumenta que, em consequência do princípio da igualdade, aduz que o que proíbe a Constituição Federal de 1988 é o foro privilegiado, não se confundindo com o foro especial por prerrogativa de função, uma vez que privilégio é em relação à pessoa, e o foro por prerrogativa de função seria em relação ao cargo.

Ainda, segundo o entendimento de Mendes (2018, p.508), há a necessidade de proteção do exercício de determinada função ou mandato, que depende do cargo que a pessoa a ser julgado ocupe, no interesse do seu bom exercício com o alto grau de independência e resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade.

Alexandre de Moraes (2010, p. 459) brilhantemente ensina que, foi constatado que o foro especial por prerrogativa de função se desvirtuou de sua real finalidade e passou a se tornar um verdadeiro instrumento de vantagem aos seus detentores, haja vista que a morosidade das investigações e ações penais contra autoridades que possuem prerrogativa de foro, principalmente as relacionadas a parlamentares Federais, principal objeto da presente pesquisa.

É de se constatar que, as ações supracitadas se arrastam por anos e, quando são julgadas, geralmente, incorrem em prescrição da pretensão punitiva do Estado. Tendo em vista o retardo na apreciação das demandas penais, muitos dos envolvidos se socorrem no cargo parlamentar para se furtar de uma persecução criminal e, desta sorte, buscando uma forma de atrasar o andamento de processos, uma vez que segundo a Constituição Federal de 1988, a partir da diplomação dos parlamentares, os autos deverão ser remetidos para a respectiva Casa, para, em respeito ao princípio do Juiz Natural, ser apreciado. (LENZA 2017, p. 594)

Assim, parte da doutrina moderna tece duras críticas a respeito do foro por prerrogativa de função, aduzindo ensejar em um inescusável privilégio usufruído por agentes políticos infratores da lei penal, tendo em vista que a morosidade lá instalada e, dessa forma, acaba por desaguar em incontornável prescrição da pretensão punitiva do Estado, e, conseqüentemente, em impunidade.

Interessante no que diz respeito à morosidade do judiciário é relembrar os dados apontados no julgamento da Ação Penal 937, pelo Ministro Luiz Roberto Barroso que

esclareceu que (2017): (i) tramitam no STF, 369 inquéritos e 102 ações penais contra parlamentares; (ii) o prazo médio para recebimento de uma denúncia pelo STF é de 617 dias; e (iii) desde que o STF começou a julgar efetivamente ações penais, já ocorreram 59 casos de prescrição, entre inquéritos e ações penais.

Em consequência, a sociedade, em geral, que ultimamente vêm acompanhando os desdobramentos de diversas investigações, passa a se questionar acerca do grande número de impunidade relativo a estes políticos e autoridades, as quais detêm o foro especial por prerrogativa de função, haja vista a delonga que se instala na tramitação de tais demandas.

Nesse norte, há alguns anos a tradicional doutrina, vem discutindo sobre a amplitude da garantia constitucional do foro especial por prerrogativa de função, bem como a possibilidade de sua limitação. A reflexão se dá pelo descompasso na aplicação da garantia e em como ela se tornou um privilégio em razão da autoridade detentora, e não em razão da função exercida, como determinado na Constituição Federal/1988.

Desse modo, foi possível identificar, por meio de pesquisas em doutrinas correlatas e jurisprudências, que em decorrência do enorme volume de casos judiciais envolvendo autoridades detentoras de foro especial, da falta de estrutura da Suprema Corte para analisar as demandas de natureza penal, do excesso de declínio de competência nessas ações penais, acabam por gerar uma exorbitante demora na apreciação das causas.

2 COMPETÊNCIAS

Nos termos da doutrina processual penal, as regras de competência em razão do local da infração e da matéria não se repelem, e sim se complementam. Dessa forma, um crime praticado em Redenção/PA, aplica-se a competência em razão do local, ou seja, um juiz da Comarca de Redenção/PA é que irá julgá-lo e, dentro da Comarca, haverá a aplicação da competência em razão da matéria, com a distribuição do processo para um dos juízes criminais. Todavia, a competência por prerrogativa de função normalmente se sobrepõe às demais regras de competência.

Diante da impossibilidade de um magistrado ser incumbido a solucionar todos os conflitos de um Estado, exceto em municípios pequenos com poucos habitantes, criou-se, através da demarcação estatal, o instituto da competência, que institui múltiplos Órgãos Jurisdicionais, usando como referência à quantidade da população, o tamanho do território, o

número de lides/controvérsias e todos os órgãos “(...) exercendo aquela função específica de aplicar o direito objetivo em relação a uma pretensão” (TOURINHO, 2010, p. 108).

Na ilustre lição do Tourinho (2010), para resolver o problema criado por territórios amplos, pela quantidade de população e pelo enorme número de lides, não bastava, apenas, à criação de vários Órgãos Jurisdicionais, já que o magistrado poderia resolver qualquer conflito em qualquer lugar do Brasil. Sendo assim, o Estado pensou na vantagem que teria em dividir as competências jurisdicionais, sendo assim, por meio da lei restringir o Poder Jurisdicional.

No mesmo sentido, Karam afirma que:

As regras que instituem os órgãos a quem se atribui o exercício do poder do Estado se fazem acompanhar de regras sobre competência. Instituído tais órgãos, a Constituição Federal o faz dando-lhes determinadas competências, assim delimitando o âmbito de exercício daquele poder. Como assinala Gomes Canotilho, as regras constitucionais sobre competência integram a parte organizatória da Constituição, formando com as regras de criação de órgãos e com as regras de procedimento um complexo normativo constitucional, que, como as normas consagradoras de direitos, liberdades e garantias, tem aplicabilidade direta, afirmando-se contra quaisquer leis concretizadoras da competência que se mostrem incompatíveis com o disposto na Lei Maior”. (CANOTILHO, 1991, p. 180– 195, apud KARAM, 2002, p. 47).

Ainda, segundo Tourinho (2010), a competência, portanto, é o poder de fazer atuar a jurisdição que tem um órgão jurisdicional diante de um caso concreto. Decorre esse poder de uma delimitação prévia, constitucional e legal, estabelecida segundo critérios de especialização da justiça, distribuição territorial e divisão de serviço. A exigência dessa distribuição decorre da evidente impossibilidade de um juiz único decidir toda a massa de lides existente no universo e, também, da necessidade de que as lides sejam decididas pelo órgão jurisdicional adequado, mais apto a melhor resolvê-las.

Por fim, a lei é que cria e define a repartição de competência, direcionando a atuação de cada órgão jurisdicional, e dando limites de poder. Destaca-se, que a competência no processo penal é dividida em material, territorial e funcional.

Segundo a doutrina mais tradicional, a competência no processo penal é distribuída perante quatro aspectos diferentes: dividido em quatro critérios: *ratione materiae* (critério material), *ratione functionae* (competência do foro por prerrogativa de função) e *ratione loci* (critério territorial) e competência funcional. (LIMA, 2016, p.465).

Conforme os ensinamentos de Lima (2016, p. 465), a distribuição de competência em razão do foro por prerrogativa de função leva em consideração as funções desempenhadas pelo agente como critério para a fixação de competência (CPP, art. 69, inciso VII). Exemplos: deputados federais e senadores são julgados pelo Supremo Tribunal Federal (CF, 102, I, “b”); Governadores de Estado e Desembargadores são julgados perante o superior Tribunal de Justiça

(CF, art. 105, I, “a”); Juízes de Direito e Promotores de Justiça dos estados são processados e julgados perante o respectivo Tribunal de Justiça, salvo em relação a crimes eleitorais (CF, art. 96, III).

Lima acrescenta:

Em regra, a doutrina prefere utilizar a expressão *ratione personae*. Todavia, queremos crer que essa espécie de competência, relativa aos casos de foro por prerrogativa de função, de modo algum guarda qualquer relação com a pessoa do acusado, mas sim com as funções por ele desempenhadas. Daí acharmos mais adequada a utilização da expressão *ratione functionae*. (LIMA, 2016 p.466)

Dessa forma, o autor afirma que é preferida pela doutrina a utilização da expressão *ratione personae*. Entretanto, esta espécie de competência diz respeito aos casos de foro por prerrogativa de função, o que não se relaciona com a pessoa do acusado, mas sim às funções por ele exercidas.

O critério *ratione functionae* leva-se em conta a função que é desempenhada pela autoridade política, sendo estas pessoas julgadas originariamente perante um tribunal, seja o Tribunal de Justiça, Tribunal Regional ou em dos Tribunais Superiores, e até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. Esse critério tem por denominação mais conhecida como prerrogativa de função, que é tratado no artigo 69, VII do CPP. (TÁVORA, ALENCAR, 2015).

Por sua vez, a expressão *ratione personae*, pode ser encontrada nos ensinamentos de Oliveira, ao asseverar que jurisdição colegiada, ou competência originária dos tribunais, estabelecida em razão das relevantes funções públicas exercidas pelo autor – ou acusado – da infração penal, ou seja, foros privativos *ratione personae* (OLIVEIRA, 2012).

A prerrogativa de foro é estabelecida por meio do cargo ou função que agente exerce, e não constituído em decorrência da pessoa do agente político ou público.

O constitucionalista e ministro do STF Gilmar Mendes, menciona que é evidente o tratamento diferenciado dos agentes políticos em se tratando de matéria penal, haja vista que se encontram numa posição institucionalmente absolutamente inconfundível com a dos demais agentes públicos (MENDES; BRANCO, 2015).

O Ministro supracitado do Supremo Tribunal Federal menciona, pois, que existem correntes doutrinárias que fazem alusão, como citado alhures, à prerrogativa de função como se um privilégio fosse, embora isto não seja verdadeiro. Com Emenda Constitucional nº. 35/2001 os processos em face aos parlamentares passaram a ter tramitação regular e a suspensão ficou a cargo e a análise da Casa Legislativa a que incumbe o parlamentar. (MENDES; BRANCO, 2015).

No que tange ao questionamento do que seriam agentes políticos, o renomado doutrinador do direito administrativo, Meirelles, conceitua agente políticos:

São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. (MEIRELLES, 2011, p.77)

Acerca da Competência funcional, Meirelles posiciona-se no seguinte sentido:

Essas prerrogativas dadas aos agentes políticos não são consideradas privilégios, mas sim, garantias dadas para aqueles que desempenham as funções governamentais e decisões. Logo, não existindo vantagens funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a quem ficam sujeitos os funcionários profissionalizados. (MEIRELLES, 2011, p.79)

Segundo o autor Tourinho (2010, p. 129), a competência em razão da pessoa (*ratione personae*), também denominada de competência por prerrogativa da função, consiste no poder que se concede a determinados órgãos superiores para processar e julgar determinadas pessoas que exercem mandatos, cargos ou funções públicas que geram repercussão e são de grande relevância dentro da sociedade.

Na mesma linha doutrinária, Lopes (2016, p. 293 – 296) aponta que a prerrogativa de função é uma garantia que algumas pessoas apresentam em razão de exercerem determinadas funções, sendo julgadas por determinados órgãos. No entanto, é importante ressaltar que esta garantia não caracteriza um privilégio, mas sim uma prerrogativa de função de acordo com o cargo exercido. Ademais, esta garantia é de extrema importância, visto que, ao imaginar um juiz de primeiro grau julgando um Ministro de Justiça ou um desembargador fica claro a necessidade de uma garantia para quem é julgado e também para quem julga, existindo regras indisponíveis sobre essa questão.

Para Lima (2016) em seu manual de processo penal aponta que em face da relevância das funções desempenhadas por certos agentes, a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e a legislação infraconstitucional lhes conferem o direito de serem julgados por Tribunais. Cuida-se da denominada competência *ratione functionae*.

Conquanto se observe que não há consenso doutrinário sobre definição do conceito da prerrogativa de função, a corrente majoritária adota o posicionamento de que a prerrogativa é em razão do cargo em que exerce perante a sociedade, e não para benefício próprio da pessoa, conceito solidificado na lição do jurista Tourinho Filho), que assevera sobre a prerrogativa de

função, onde o privilégio decorre de benefício à pessoa, ao passo que a prerrogativa envolve a função. (TOURINHO, 2010)

Como se percebe, a competência por prerrogativa de função é estabelecida não em virtude da pessoa que exerce determinada função, mas sim como instrumento que visa resguardar a função exercida pelo agente.

O instituto da imunidade referente ao exercício do mandato foi expressamente prevista em todas as Constituições Brasileiras, sendo que a Carta de 1988 reforçou a proteção formal de alguns agentes políticos. Como consequência, muitos se aproveitaram da situação para comentarem crimes, haja vista as quantidades de casos, principalmente de corrupção mostradas pela mídia, dentre tantos outros que passam despercebidos.

Feitas as premissas acerca de sua evolução constitucional, observou-se que o foro especial por prerrogativa de função veio ganhando força com as constituições brasileira posteriores até chegar à atual Constituição Federal (1988), que traz o rol dos sujeitos detentores de foro especial por prerrogativa de função.

A Constituição Federal estabelece que determinadas autoridades gozam de prerrogativa de foro para o processo penal ou para o processo de responsabilidade – art. 53, § 1º, art. 86, caput, e art. 102, I, a e c, todos da CF/88 (MENDES, 2015. p. 404). Segundo Mendes, Branco (2015, p. 405), no seu art. 53 aponta que os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. § 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Na atual Constituição, as imunidades estão previstas no seu artigo 53, cujo texto original foi modificado pela emenda constitucional nº 35, de 2001, que pretendeu coibir novas situações indesejáveis, diante do crescente descrédito da classe política e das instituições legislativas perante a opinião pública.

Ainda no bojo constitucional, admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Segundo (BRASIL, 1988)) a Constituição de 1988, art. 102, I, alíneas “b” e “c”, cabe ao STF o julgamento de Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, além de Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes comuns e, nas infrações penais comuns e

nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, os membros dos Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE e STM), do Tribunal de Contas da União e chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Nos termos do art. 29, X, da Constituição Federal de 1988, julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça (Brasil, 1988).

Segundo Brasil, conforme o art. 52 da carta Magna de 1988 compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade. (BRASIL, 1988, p.54)

Conforme a dicção do art. 96 do corpo constitucional de 1988:

Compete privativamente: [...] III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral. (BRASIL, 1988, p. 77)

Ainda na seara do poder constituinte, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme redação do art. 105, I, alínea “a” (BRASIL, 1988) incumbe o julgamento, nos crimes comuns, de Governadores de Estados e do Distrito Federal e, nestes e nos de responsabilidade, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça, os membros de Tribunais de Contas dos Estados, Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios e agentes do Ministério Público que atuem nos Tribunais aos Tribunais Regionais Federais atribui-se o julgamento, nos crimes comuns e de responsabilidade, dos Juízes Federais da área de sua jurisdição, Juízes do Trabalho, Juízes Militares e Procuradores da República, da área de sua jurisdição.

Um ponto que merece destaque é a aplicabilidade do foro por prerrogativa de função aos chamados suplentes (parlamentares).

Mas é importante registrar, nesta perspectiva histórica que, paradoxalmente, em que pesem as já enaltecidas qualidades da Constituição de 1988, foi a mais benévola em conceder foro privilegiado a autoridades públicas, registrando em seu texto legal, um vasto rol de hipóteses de privilégio.

Durante a sabatina no Senado em 21 de fevereiro de 2017, o ministro da Justiça licenciado, Alexandre de Moraes, afirmou que, de todas as Constituições anteriores brasileiras

e comparando com as Constituições europeias, a atual constituição, é a que tem mais números de prerrogativas Tde foro privilegiado. (MORAES, 2017).

Além do mais, a Constituição de 1988 e as leis que a complementam acresceram a abrangência do foro privilegiado, conferindo-o, além de figuras já citadas nas Constituições anteriores, às autoridades como vice-presidente da República, membros do Congresso Nacional, comandantes da Marinha, Exército e Aeronáuticas, governadores, desembargadores dos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito federal, membros do Ministério Público da União, prefeitos e entre outras hipóteses.

A melhor doutrina, de maneira geral, justifica a existência do foro privilegiado como maneira de dar especial relevo ao cargo ocupado pelo agente do delito e jamais pensando em estabelecer desigualdades entre os cidadãos (NUCCI, 2015, p. 263).

A questão da prerrogativa de foro ser concedida em razão da função é reforçada pelo fato de cessar o benefício com o término do exercício da função, seja por término de mandato ou por exoneração do cargo, quando então a pessoa passará a ser julgada pelo juiz singular. Não se trata, portanto, de foro privilegiado, uma vez que nada tem em comum com o foro por prerrogativa de função.

Verifica-se, então que, uma parte considerável dos doutrinadores brasileiros defende que, quando se fala em foro privilegiado, o privilégio se dá em razão da pessoa, o que feriria o princípio da igualdade, um dos basilares na Constituição Federal de 1988.

Na mesma senda, o Ministro do Supremo Tribunal federal, Gilmar Mendes aponta que A competência por prerrogativa de função não é, definitivamente, um privilégio, mas uma garantia constitucional do exercício da função pública. É equivocada, portanto, a denominação “foro privilegiado” (MENDES, BRANCO, 2015).

Portanto, o instituto que está em vigor hoje se trata do foro especial por prerrogativa de função, que não visa proteger a pessoa, mas sim o cargo que por ela é exercido e ocupado. Conforme lição de Tourinho Filho, quando a Constituição proíbe o “foro privilegiado”, ela está vedando o privilégio em razão das qualidades pessoais, atributos de nascimento, não é pelo fato de alguém ser filho ou neto de barão que deva ser julgado por um juízo especial, como acontece na Espanha, em que se leva em posição, muitas vezes, a posição social do agente. (TOURINHO, 2010)

O autor e atual ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, discorreu em sua obra sobre a controvérsia aqui tratada, mormente, no que tange à finalidade constitucional do instituto, sobre a prerrogativa de foro, Moraes (2005, p. 415) afirma que as

imunidades parlamentares são historicamente vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandato representativo, para “protegê-los contra os processos judiciais, mal fundados ou intempestivos, que somente seriam inspirados por sentimentos de perseguição política”.

Neste mesmo sentido, Alexandrino e Paulo (2012) defendem que tais exceções decorrem não do interesse pessoal, pois seriam privilégios, mas sim do interesse público no bom exercício das funções no mandato dos detentores da prerrogativa, além das mesmas não serem renunciáveis por aqueles que são por elas escudados.

Para o grande autor do direito penal, Nucci (2015, p. 226) prerrogativa de função é “a existência da eleição legal de um foro privilegiado para julgar determinado réu, que cometeu infração penal investido em função especial”.

Outro doutrinador que segue a mesma linha dos demais acima expostos é o processualista penal, segundo o autor Távora (2015, p.237), o critério *ratione personae*, (previsto no art. 69, inciso VII do CPP), “leva em consideração a importância das funções desempenhadas por determinadas pessoas, que serão julgadas originariamente perante tribunal. É o chamado foro por prerrogativa de função”.

Nesse sentido, Mendes, Branco (2015, p. 621) pondera que a prerrogativa de foro tem como um dos principais objetivos básicos constitucionais de conferir tranquilidade necessária à atividade de determinados cargos políticos, “não faz sentido algum admitir um cenário em que um atual Ministro de Estado, por exemplo, tome decisões, em razão do exercício do cargo, que possam vir a ser contestadas no foro ordinário”.

Nem teria sentido se pudesse um Juiz de Direito processar e julgar um Desembargador. Da mesma forma que seria esdrúxula se um Ministro do STJ ou de qualquer Tribunal Superior da República ser processado e julgado por Desembargadores, e muito menos por Juízes da inferior instância.

Uma questão que doutrinariamente e, também, jurisprudencialmente, enseja grandes discussões diz respeito ao momento da cessação do direito ao foro especial por prerrogativa de função.

O Supremo Tribunal Federal havia editado a Súmula 394, por meio da qual as infrações praticadas durante o exercício funcional permaneciam sobre a competência especial por prerrogativa de foro, mesmo o inquérito ou ação penal tenha iniciado após o término daquele cargo público, mas o artigo 120, I, “b”, da Constituição Federal afirmava que finalizado

o exercício público, não prevaleceria mais o foro excepcional do princípio isonômico, devendo os autos ser conduzidos à instância de primeiro grau (TÁVORA, 2015).

Caso o agente tenha cometido um delito antes do exercício da função (ou da diplomação), a competência seria automaticamente alterada a partir do momento em o acusado ingressar no exercício da função (ou seja, diplomado). Aplica-se, pois, a regra da atualidade, em virtude da qual o agente só faz *jus* ao foro por prerrogativa de função enquanto estiver exercendo a função. Cessada a função, cessa o direito ao foro por prerrogativa de função (LIMA, 2016).

Outrossim, se a cessação do exercício funcional se der por ato voluntário do agente, entendeu o Supremo, num primeiro julgado, que automaticamente estaria cessado o direito ao foro por prerrogativa de função. Referia-se o caso a deputado federal acusado de tentativa de homicídio doloso que renunciou ao mandato de parlamentar 5 (cinco) dias antes de seu julgamento, tendo a maioria do Plenário da Suprema Corte entendido que a renúncia teria o condão de afastar a competência do Supremo para o julgamento do feito, sob pena de o Tribunal se transformar em verdadeiro órgão de exceção, na medida em que não mais haveria ação penal dirigida contra detentor de mandato eletivo, e sim contra cidadão comum.

Para Renato Brasileiro, a decisão do STF foi equivocada, a saber:

Ora, a proximidade da renúncia em relação à data para a qual fora designada a sessão de julgamento demonstra que a renúncia do parlamentar foi usada como indevida manobra processual para obstaculizar a efetiva prestação jurisdicional pelo Supremo, subtraindo-se o acusado, por ato de vontade, do âmbito da competência do Supremo (LIMA, 2016, p.167).

Mais recentemente, no entanto, o Supremo voltou a entender que eventual renúncia do parlamentar faz cessar a competência daquela Corte para o processo e julgamento do feito. Entendeu a Corte que, no caso sob comento, o processo já estaria instruído e pronto para ser julgado. Ademais, afastou eventual perigo de prescrição da pena em abstrato. Assim, adotou entendimento no sentido de que a perda do mandato, por qualquer razão, importaria em declínio da competência do STF (LIMA, 2016).

Pela norma atual, na dicção da doutrina (LIMA, 2016), esses parlamentares são julgados no STF em ações criminais relativas a qualquer tipo de crime, praticado antes ou durante o mandato, ou seja, serão julgados na corte constitucional em ações criminais relativas a qualquer tipo de crime, praticado antes ou durante o mandato.

A discussão acerca do tema ainda está longe de se esgotar, em fevereiro do ano de 2017, o ministro Luís Roberto Barroso encaminhou ao Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento da Ação Penal 937, por meio da qual um ex-deputado Federal, que havia

renunciado ao mandato para assumir a Prefeitura de um Município do Estado do Rio de Janeiro, responde pela prática do crime de captação ilícita de sufrágio. O ministro pretendia rediscutir a questão de foro por prerrogativa de função (LIMA, 2016).

Contudo, no dia 3 de maio de 2018, o STF decidiu que parlamentares federais só serão julgados pelo tribunal no caso de crimes cometidos durante o mandato e relacionados ao exercício do cargo. Antes, o entendimento era de que a Constituição garantia o foro especial para qualquer tipo de crime, mesmo aqueles cometidos antes da posse.

De outra forma, o relator da AP 937, ministro Roberto Barroso, disse em entrevista à BBC Brasil que a decisão proferida pelo STF está longe de ser uma solução para a impunidade. Na verdade, segundo o magistrado, o principal efeito do novo entendimento é desafogar o Supremo, que atualmente reúne mais de 500 processos e inquéritos contra deputados e senadores. (PASSARINHO, 2018).

A decisão se consubstanciou no voto do ministro Barroso (2017, p. 7). Com a decisão, só deverão ser julgados no Supremo processos que tratem de crimes praticados durante o exercício do mandato e que tenham relação com a função parlamentar.

Destarte, Com a decisão, só deverão ser julgados na Corte processos que tratem de crimes praticados durante o exercício do mandato, não mais prevalecendo a regra de que parlamentares são julgados no STF em ações criminais relativas a qualquer tipo de crime, praticado antes ou durante o mandato.

3 INCOMPATIBILIDADE DA ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE SEGUNDO GRAU, DOS TRIBUNAIS SUPERIORES, BEM COMO DO STF PARA FAZER FRENTE AO VOLUME DE DEMANDA E AO TIPO DE TRABALHO GERADO PELO FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.

O primeiro dos argumentos a serem expostos consiste na incompatibilidade da estrutura dos tribunais de segundo grau, dos superiores, bem como do STF para fazer frente ao volume e ao tipo de trabalho gerado pelo instituto aqui tratado.

Considerando a atual conjuntura política-judicial brasileira, é possível notar um descontentamento geral atinente à prerrogativa de função, uma vez que, devido ao número crescente de agentes públicos que vem sendo julgados em Tribunais Regionais, Tribunais Superiores e STF, os processos caem no limbo do judiciário, sem que se ouça falar sobre seu desfecho, tem-se que a sensação de impunidade é latente.

Como regra, o juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir a instrução processual penal, tanto por estar mais próximo dos fatos e das provas, quanto por ser mais bem aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade, conduzindo ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc.

Todavia, nos tribunais não são vocacionados para julgar os casos abarcados pela prerrogativa de foro. Nos casos em que há a presença de uma longa investigação criminal, notoriamente inquisitorial, de audiências de instrução e julgamento e de oitivas de testemunhas, as cortes não se encontram aparelhadas para a esse tipo de julgamento, tendo em vista a ausência de estrutura, pessoas especializadas e qualificadas para a realização das fases comuns do processo criminal. Ademais, no que concerne à colheita de provas, as Cortes estão voltadas para análise de teses jurídicas e não de ter a incumbência de ser a responsável por toda a *persecutio criminis*.

Como é de conhecimento amplo, o julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como Mensalão) ocupou o STF por 69 sessões. Conforme vimos em premissas teóricas, o STF foi concebido para ser tribunal de teses jurídicas, mormente constitucionais, e não para o julgamento de fatos e provas.

O então presidente da AJUFE, Roberto Carvalho Veloso, também à Revista eletrônica da Câmara dos Deputados (2016), sustentou: Apesar das inovações do Supremo, o julgamento de autoridades não é a vocação primordial de um tribunal constitucional. Reverter essa demanda pode resultar em punição mais efetiva aos culpados.

Para a doutrina, assim como, para a jurisprudência, é evidente a inadequação das altas instâncias do Poder Judiciário para processar e julgar feitos de natureza penal, sobretudo o Supremo Tribunal Federal.

Segundo o professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Falcão, mestre em direito Constitucional:

Os tribunais, como órgãos colegiados, distantes do local do delito, têm pouca agilidade e decidem com lentidão, retardando sensivelmente o desenrolar da instrução criminal. Múltiplas solicitações das partes com frequência tumultuam o andamento do processo, adiando indefinidamente a decisão sobre o feito. (FALCÃO, 2016, p. 18)

Entendimento do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, é que o foro privilegiado é sinônimo de impunidade. Não temos nos tribunais estaduais, regionais, federais ou superiores, a estrutura para proceder com inquéritos mais complexos. Eu confio muito mais na qualidade, na celeridade dos inquéritos penais com juízes de primeiro grau do que com colegiados (VASCONCELOS, 2007).

No mesmo entendimento, o ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso aponta o foro privilegiado como uma das principais dificuldades para punir os políticos, uma vez que — Os tribunais superiores não têm vocação criminal. São tribunais para julgar recursos. Não se tem tempo para julgar ações penais. É só ver que nunca houve um parlamentar punido em toda a sua história (VASCONCELOS, 2007).

Na mesma toada. O professor de Direito Penal Vianna (2012), em artigo para a Revista Fórum concordando com este argumento escreveu que a grande questão do instituto não é quem julga; mas, sim, quem presidirá a instrução. A morosidade na coleta de provas, ou a sua coleta deficiente, ocasionada pela falta de estrutura dos tribunais de maior graduação para realizar essa tarefa, torna praticamente inviável qualquer condenação, já que, fatalmente, ocorrerá a prescrição do crime.

4 O “VAI E VEM” PROCESSUAL – A PROBLEMÁTICA ACERCA DAS MUDANÇAS DE COMPETÊNCIA AO LONGO DA TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS RELACIONADOS ÀS AUTORIDADES DETENTORAS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.

No presente tópico, trataremos brevemente acerca do chamado “elevador processual”, termo definido pelo professor da FGV Ivar Hartmann (SCHREIBER, 2018).

Segundo o levantamento da FGV, cerca de dois terços dos processos criminais que tramitam no Supremo não chegam a ser julgados pela Corte por “declínio de competência”, ou seja, quando o processo é enviado para outra instância porque a autoridade perdeu ou renunciou ao cargo que lhe garantia o foro especial. (SCHREIBER, 2018).

Nesse norte, é possível por meio da informação supracitada, que uma das principais causas do retardamento jurisdicional é o declínio de competência, ou informalmente denominado “elevador processual”.

Segundo o Ministro Relator da ação Penal 937 do Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2017), a controvérsia cinge-se em se estabelecer um marco temporal a partir do qual a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de investidura ou “desinvestidura” do cargo por parte do acusado (e.g., renúncia, não reeleição, eleição para cargo diverso).

Em seu voto na ação penal 937, o Ministro Barroso afirma que:

Os frequentes deslocamentos (o “sobe-e-desce” processual) são um dos maiores problemas da prerrogativa, capazes de embarçar e retardar o processamento dos

inquéritos e ações penais, com evidente prejuízo para a eficácia, a racionalidade e a credibilidade do sistema penal. Isso alimenta, ademais, a tentação permanente de manipulação da jurisdição pelos réus (BARROSO, 2017, p.18-19)

Em ato contínuo, o ministro Barroso (2017) acrescenta, ainda, que há agentes políticos que se valem do declínio da competência e buscam se eleger para mudar o órgão jurisdicional competente, passando do primeiro grau para o Supremo Tribunal Federal ou vice e versa, com o único intuito de desacelerar a tramitação; E há os que renunciam para produzir o efeito de baixa do processo, no momento que mais lhes convém.

Segundo o já citado “Supremo em números” relatório produzido pela FGV, em 2 de cada 3 ações penais o mérito da acusação sequer chega a ser avaliado pelo Supremo, em razão do declínio de competência (63,6% das decisões) ou da prescrição (4,7% das decisões). Também no caso dos inquéritos, quase 40% das decisões do STF são de declínio de competência ou de prescrição. Em outras palavras, ocorre o deslocamento da competência quando o processo é enviado para outra instância porque a autoridade perdeu ou renunciou ao cargo que lhe garantia o foro especial. (FALCÃO, 2017)

Um caso concreto para ilustrar a hipótese é a AP 937, da relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso (2017). A ação penal em que o ex-deputado federal Marcos da Rocha Mendes (PMDB) é acusado de corrupção eleitoral. Segundo o Ministério Público, ele teria comprado votos com dinheiro e distribuição de carne na sua reeleição para prefeito de Cabo Frio (RJ) em 2008. O caso começou tramitando no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, já que o foro previsto para prefeitos é a segunda instância. Quando ele deixou a prefeitura, o caso foi remetido para uma vara de primeiro grau. Depois, em 2015, quando Mendes assumiu como deputado federal, o caso chegou ao STF. Em 2016, porém, ele renunciou ao mandato para disputar novamente a prefeitura de Cabo Frio, para o qual foi eleito.

Segundo o Ministro Barroso (2017), por causa desse vai e vem, ressaltou Barroso em seu voto, "até a presente data, a ação penal não teve o seu mérito julgado, com o risco de gerar a prescrição (quando se esgota o tempo limite para julgamento)". Ocorre que, diante do volume de processos e o rito moroso de procedimentos, o deputado ou senador completa o mandato, e seu caso não é julgado. Se não se reeleger, perde o foro privilegiado. Nesse caso, retornam os autos à instância originária. Nesse vai-e-vem, fica o processo fadado à prescrição e a impunidade.

Na quinta-feira do dia 3 de maio de 2018, o STF decidiu que parlamentares federais só serão julgados pelo tribunal no caso de crimes cometidos durante o mandato e relacionados ao exercício do cargo. (MIGALHAS, 2018). A expectativa é que a decisão do Supremo

Tribunal Federal (STF) de restringir o foro privilegiado de parlamentares imponha um limite a este “vai e vem” de processos que é comum no Brasil.

Além do declínio de competência, em seu voto, o Relator da ação aponta que a prorrogação da competência também é um fator que prejudica a célere tramitação processual. (BARROSO, 2017).

Nesse entendimento, Barroso afirma:

É certo que, como regra, não se admite a prorrogação de competências constitucionais, por se encontrarem submetidas a regime de direito estrito (Pet 1.738 AgR). No entanto, a jurisprudência da Corte (e também do STJ⁴¹) admite a possibilidade excepcional de prorrogação justamente nos casos em que seja necessária para preservar a efetividade e racionalidade da prestação jurisdicional. Há diversos precedentes nesse sentido, inclusive relativos ao próprio foro por prerrogativa de função”. (BARROSO, 2017, p. 20).

O ministro Relator (BARROSO, 2017) lembrou o cancelamento da Súmula 394, por meio da qual o STF admitia a prorrogação de sua competência para julgar ex-exercentes de mandato quando o crime fosse cometido durante o exercício funcional. Após, asseverou que mesmo após a consolidação do referido entendimento acerca da renúncia de parlamentar com escopo de extinguir de imediato a competência do Supremo Tribunal Federal, a Corte já admitiu exceções a essa regra em caso de abuso processual.

Dessa forma, há de se reconhecer a necessidade de mudança de entendimento, uma vez que o deslocamento da competência, ou mesmo, sua prorrogação é, na visão do renomado Ministro Luis Barroso, uma causa geradora do retardamento da solução jurisdicional.

Por fim, ainda na seara de seu voto na AP 937, o Ministro acrescenta:

[...] o fundamento para a prorrogação excepcional da competência foi, precisamente, o interesse em se preservar a eficácia e a racionalidade da prestação jurisdicional. Essa ratio é igualmente aplicável ao contexto em análise, tendo em vista a necessidade de resguardar a seriedade da jurisdição, evitando que a prerrogativa de foro se converta em instrumento de retardamento da solução processual e de frustração da prestação jurisdicional, com o risco de prescrição.” (BARROSO, 2017, p. 21)

Dessa forma, iniciado o processo num tribunal em razão do cargo, nele deveria perdurar até final, mesmo que o réu deixasse de ocupá-lo, com o escopo de evitar o deslocamento de competência e, desta sorte, preservar a rápida e efetiva prestação jurisdicional e, assim, evitar o advento da prescrição.

5 A CONSEQUENTE IMPUNIDADE OCASIONADA PELA LENTIDÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

O instituto do foro por prerrogativa de função é uma controvérsia sempre presente no meio jurídico, haja vista suas divergências doutrinárias e jurisprudenciais. O alto índice de impunidade que se gerou por conta do referido instituto é alarmante e diante deste cenário é que se vem por muitos anos tentando abolir ou restringir a quantidade de detentores desse benefício. Ilustrando a ineficiência do instituto, em seu voto como relator da Ação Penal 937, o Ministro Luiz Roberto Barroso esclareceu que (2017): (i) tramitam no STF, 369 inquéritos e 102 ações penais contra parlamentares; (ii) o prazo médio para recebimento de uma denúncia pelo STF é de 617 dias (um juiz de 1º grau recebe como regra, em menos de uma semana, porque o procedimento é muito mais simples); e (iii) desde que o STF começou a julgar efetivamente ações penais (a partir da EC 35/2001, que deixou de condicionar ações contra parlamentares à autorização da casa legislativa), já ocorreram 59 casos de prescrição, entre inquéritos e ações penais.

6 QUATRO RAZÕES PARA SER CONTRA O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Segundo o voto do relator da ação, o Ministro Luis Roberto Barroso (2017), existem ao menos quatro razões para que o foro por prerrogativa de função seja restringido

1– Violação ao princípio republicano: o foro por prerrogativa de função afronta o princípio republicano (art. 1º, caput, CRFB/88) porque estabelece uma classe especial de cidadãos apartados dos deveres e responsabilidades impostos a todos os demais na persecução penal. E o faz justamente com aqueles que mais deveriam ter “accountability, responsividade”, com o povo: os seus representantes. Há ofensa ao princípio republicano porque o foro por prerrogativa de função estabelece um privilégio aristocrático a sujeitos que exercem o poder. Justo eles, que ocupam o poder e exercem a representação popular e, por isso, deveriam responder como toda e qualquer pessoa.

2 – Violação ao princípio da igualdade: o foro por prerrogativa de função afronta a igualdade (art. 5º, caput, CRFB/88) porque alça os representantes do povo que cometeram crimes comuns, como qualquer cidadão pode vir a cometer, a um julgamento em instância especial. Estabelece, assim, uma justiça para os cidadãos comuns e outra especial para Deputados e Senadores. E, frise-se, sem qualquer justificativa para isso, já que a maioria dos crimes cometidos não possuem nenhuma relação com o mandato. É preciso romper esse sistema representativo organizado para apartar os representantes do povo de sua responsabilidade penal comum, ordinária, como acontece com qualquer cidadão, como acontece com qualquer um de nós.

3 – Razão estrutural: o foro por prerrogativa de função desnatura a função do STF como Corte Constitucional e sua finalidade como Tribunal de teses e precedentes. A função do STF não deve ser assemelhada à de uma vara criminal de 1º grau, destinada a julgar crimes no varejo, mas a de Corte Constitucional, que guarda a Constituição e julga temas constitucionais, que fixa teses e precedentes que irão orientar os demais juízos e tribunais.

4 – Razão pragmática: as violações ao princípio republicano (art. 1º, caput, CRFB/88), ao princípio da igualdade (art. 5º, caput, CRFB/88), à função e finalidade do STF como Corte Constitucional de teses e precedentes criam um sistema disfuncional, lento e ineficaz. Ou seja, entope o STF, que já possui uma pauta congestionada, com inquéritos e ações penais que não deveriam ser processadas e julgadas por ele, o que resulta em lentidão, prescrição e, portanto, impunidade. (GODOY, 2017, p. 3)

7 PROPOSTA E SOLUÇÃO FINAL ADOTADA

Após 05 sessões e 12 meses de julgamento, os 11 ministros do Supremo decidiram no dia 03 de maio de 2018 restringir o foro de parlamentares. A maioria dos ministros decidiu acompanhar o voto do relator Luís Roberto Barroso.

Prevalecendo a tese de que:

1) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas.

2) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar as ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

Na conclusão do seu voto, o relator ministro Barroso finalizou:

Por todo o exposto, resolvo a presente questão de ordem com a fixação das seguintes teses: “(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”. Essa nova linha interpretativa deve se aplicar imediatamente aos processos em curso, com a ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior, conforme precedente firmado na Questão de Ordem no Inquérito 687 (Rel. Min. Sydney Sanches, j. 25.08.1999)”. (BARROSO, 2017, p.21)

Quanto ao caso concreto, os ministros determinaram a baixa dos autos da AP 937 ao juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, tendo em vista que o crime imputado a Marcos da Rocha Mendes não foi cometido quando este ocupava o cargo de deputado federal ou em razão dele.

8 CONSIDERAÇÕES

É de grande evidência que a atual tessitura política brasileira apresenta um contingenciado volume de processos penais envolvendo a classe política e demais autoridades do país.

Em consequência, a sociedade, em geral, que ultimamente vêm acompanhar os desdobramentos de diversas investigações, passa a se questionar acerca do grande número de impunidade relativo a estes políticos e autoridades, as quais detêm o foro especial por prerrogativa de função, haja vista a delonga que se instala na tramitação de tais demandas.

Nesta senda, por meio da pesquisa bibliográfica, verificou-se que, de acordo com a doutrina majoritária, aqui analisada, o foro especial por prerrogativa de função, ou, prerrogativa de foro, busca proteger o cargo exercido por determinadas pessoas, constituindo uma competência de natureza *ratione personae*, conforme a redação da Constituição Federal de 1988 e do Código de Processo Penal.

Sob essa perspectiva, observou-se que a Constituição de 1988 elenca um rol de autoridades detentoras de foro especial por prerrogativa de função, normativa que possibilitou se constatar que as decisões tomadas em relação às estas autoridades não foram proferidas com cunho político, mas sim unicamente, relacionadas ao delito cometido. O que deixa bastante cristalino a afirmativa de que o foro por prerrogativa de função possui fundamentos jurídicos, até determinado ponto, aceitáveis, todavia, não pode ter motivação pessoal ou mesmo política, mas, sim de interesse coletivo e garantidor.

De outro modo, constatou-se que o foro especial por prerrogativa de função se desvirtuou se sua real finalidade e passou a se tornar um verdadeiro instrumento de vantagem aos seus detentores, haja vista que a morosidade das investigações e ações penais contra autoridades que possuem prerrogativa de foro, principalmente as relacionadas a parlamentares Federais, principal objeto da presente pesquisa.

Dentro desta perspectiva, foi possível identificar, por meio de pesquisas em doutrinas correlatas e jurisprudências, que em decorrência do enorme volume de casos judiciais envolvendo autoridades detentoras de foro especial, da falta de estrutura da Suprema Corte para analisar as demandas de natureza penal, do excesso de declínio de competência nessas ações penais, acabam por gerar uma exorbitante demora na apreciação das causas.

Destarte, as ações supracitadas se arrastam por anos e, quando são apreciadas, geralmente, incorrem em prescrição da pretensão punitiva do Estado. Tendo em vista o retardo na apreciação das demandas penais, muitos dos envolvidos se socorrem da vida parlamentar para se furtar de uma persecução criminal e, desta sorte, buscando uma forma de atrasar o andamento de processos, uma vez que segundo a Constituição Federal de 1988, a partir da diplomação dos parlamentares, os autos deverão ser remetidos para a respectiva Casa, para, em respeito ao princípio do Juiz Natural, ser apreciado.

O julgamento da Ação Penal 937, no Supremo Tribunal Federal, será visto como um marco inicial de mais um capítulo da nossa história constitucional, tendo como corolário, impacto sobre outras ações pendentes de julgamento como, por exemplo, o foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

Além disso, a aprovação de PEC 333/2017, em tramitação na câmara dos deputados, parece ser uma boa solução pelo simples fato de restringir drasticamente a prerrogativa de foro, diminuindo sua amplitude quanto aos crimes comuns, resolvendo várias outras contendas decorrentes e supervenientes.

Ante o exposto, podem-se ventilar a ideia, mais realista à otimista, de que está nascendo no Brasil uma nova justiça, aquela em que não há seleção jurídica por privilégios pessoais, passando então, a uma justiça condena a todos: autoridades, ex-presidentes, grandes empreiteiros, empresários, etc.

Todos podem ser investigados, julgados e eventualmente condenados, não se justificando qualquer vigência atual do atual foro por prerrogativa de função.

Por fim a partir do estudo relacionado à problemática disfunção do STF, pode-se concluir que a restrição do foro especial por prerrogativa de função será um grande avanço civilizatório e jurídico, iniciando-se um caminho em direção a um novo panorama institucional e constitucional em nosso país.

Caso aprovada, a PEC 10 de 2013, onde o foro somente será concedido a determinadas autoridades, será possível minorar o senso de injustiça que norteia os Tribunais. Dessa forma, quem sabe, a confiança nas instituições também retorne e a sensação de impunidade se mitigue.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

STF limita foro privilegiado a crimes durante e em função do cargo. 03 de maio de 2018. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI279477,81042STF+limita+foro+privilegiado+a+crimes+durante+e+em+funcao+do+cargo>>. Acesso em 21 de setembro de 2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal**. 15.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO. Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva. 2018.

TOURINHO. FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. Vol. 2, 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza, **Manual de processo penal e execução penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense / Gen, 2016.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito constitucional descomplicado**. Volume Único. 3. ed. São Paulo: Método, 2016.

BARROSO, Luiz Roberto. **Questão de ordem na ação penal 937**. Rio De Janeiro. Brasília: STF, 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-foro-especial.pdf> >

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de processo penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL, 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm >. Acesso em 15 de abril de 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado, 1988.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inq. 3515 AgR/SP, Rel. Min. Marco Aurélio**, 2014. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24984018/agreg-no-inquerito-inq-3515-sp-stf/inteiro-teor-114072645?ref=juris-tabs>> Acesso em 03 de maio de 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Luis Roberto Barroso na AP 937**, 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-foro-especial.pdf>> Acesso em 03 de maio de 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Luis Roberto Barroso no Inq 4506 AgR/DF**. Publicado em 16 de abril de 2018. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5199552>> Acesso em 21 de setembro de 2019.

BRASIL.2001. **Emenda Constitucional n. 32 de 2001**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm> Acesso em 19 de abril de 2018.

BRASIL.2017. **Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 704**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=704.NUME.%2>>. Acesso em: 03 de maio de 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. Volume único. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em pdf.

FALCÃO, Joaquim. **O Supremo e os políticos com foro privilegiado**. O Globo. Seção “O País”, 26/06/2016.

FILHO. Newton Tavares. **Foro privilegiado: pontos positivos e negativos**. Brasília, 2016. Disponível em < http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos>. Acesso em 01 de maio de 2018.

GODOY, Miguel Gualano de. **O STF e o foro por prerrogativa de função (foro privilegiado)**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, Curitiba, n.º 129, novembro de 2017, disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>, acesso em 01 de maio de 2018.

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de processo penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KARAM, Maria Lúcia. **Competência no processo penal**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

MACHADO, Antônio Alberto. **Curso de processo penal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. SP: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de direito penal: parte geral**. Arts. 1º a 120 do CP. Volume 1. 25. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

MORAES, Alexandre de. “**Constituição de 1988 é a que mais garante foro privilegiado: Sabatina no Senado**”. Anjos, Ana B. Apublica.Org, ed. 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/2017/02/truco-constituicao-de-1988-e-a-que-mais-garante-foro-privilegiado/>>. Acesso em 03 de julho de 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 5. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Laís H. P. **Imunidade parlamentar em âmbito federal**. Universidade Municipal de São Caetano do Sul. - São Caetano do Sul, 2012.

PASSARINHO. Natália. **Restrição do foro privilegiado 'não resolverá o problema da impunidade', admite Barroso**. Bbc Brasil em Londres. 07 de maio de 2018. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-44032684>>

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2012. Disponível em pdf.

SCHREIBER, Mariana. **STF julga restrição a foro privilegiado: saiba o que pode acontecer com investigados**. Bbc Brasil, Brasília, 2 de maio de 2018. Disponível em:< <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43971033>>. Acesso em 02 de maio de 2018.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 7. ed. Bahia: JusPodivn, 2015.