

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO-  
ASCES/ UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO PARA DEPUTADOS  
FEDERAIS E SENADORES: uma análise crítica sobre os casos de  
renúncia ao mandato, ou mudança de cargo eleitoral, a partir da decisão do  
STF**

**DEIVISLENE MARIA GALINDO**

**CARUARU**

**2019**

**DEIVISLENE MARIA GALINDO**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO PARA DEPUTADOS  
FEDERAIS E SENADORES: uma análise crítica sobre os casos de  
renúncia ao mandato, ou mudança de cargo eleitoral, a partir da decisão do  
STF**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro  
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA,  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharela em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Msc. Roberta Cruz da Silva

**CARUARU**

**2019**

# **BANCA EXAMINADORA**

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Presidente: Prof<sup>ª</sup>. Msc. Roberta Cruz da Silva

---

Primeiro Avaliador

---

Segundo Avaliador

## RESUMO

Este trabalho científico traz em seu decorrer a origem do foro privilegiado para deputados e senadores e como o mesmo tomou tanta proporção até o tempo atual, tendo em vista a decisão do STF no que se refere a restrição do foro por prerrogativa de função e no que tange as renúncias aos mandatos ou as mudanças de cargos eleitorais desses agentes. O objetivo da pesquisa é conduzir o que de fato fez surgir à ideia de restringir o foro privilegiado, bem como as consequências e as soluções que tal decisão vem trazendo no que diz respeito à permanência ou perda do foro para os deputados federais e senadores, na estabilidade processual e na forma como se dará a perpetuação da competência para os julgamentos. A metodologia utilizada na pesquisa para se chegar aos resultados foi o método hipotético dedutivo. As fontes utilizadas para construção do trabalho consistiu em artigos científicos, sites jurídicos e de notícias e os votos dos ministros do STF, hipóteses e possíveis explicações acerca do tema escolhido para o referido trabalho. Os resultados e conclusões encontrados através da pesquisa, tendo em vista o cenário atual da política brasileira, confirmaram que a decisão do Supremo repercute de forma positiva no que se refere ao “sobe e desce” de processos pelo motivo da renúncia ou mudança de cargo eleitoral, pois desta forma evita que ocorra as jogadas políticas para o não julgamento dos crimes, podendo acarretar assim a demora nos julgamentos das demandas, ocasionando o instituto da prescrição.

**Palavras-Chave:** Deputados; Senadores; Foro privilegiado; STF;

## ABSTRACT

This scientific work brings along the origin of the privileged forum for deputies and senators and how it has taken so much proportion to the present time, in view of the decision of the Supreme Court regarding the restriction of the forum by prerogative of function and as regards resignations or changes in election positions of such agents. The objective of the research is to lead what actually gave rise to the idea of restricting the privileged forum, as well as the consequences and solutions that such decision has been bringing regarding the permanence or loss of the forum for the federal deputies and senators, in procedural stability and the manner in which perpetuation of jurisdiction for judgments will occur. The methodology used in the research to arrive at the results was the hypothetical deductive method. The sources used for the construction of the work consisted of scientific articles, legal and news sites and the votes of the STF ministers, hypotheses and possible explanations about the theme chosen for that work. The results and conclusions found through the survey, in view of the current scenario of Brazilian politics, confirmed that the Supreme Court decision has a positive impact on the “rise and fall” of processes due to the resignation or change of electoral position. This way, it avoids that the political moves for the non-judgment of the crimes occur, thus being able to delay the judgments of the demands, causing the institute of the prescription.

**Keywords:** Members Senators; Privileged forum; STF;

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>1. JUSTIFICATIVA PARA EXISTÊNCIA DO FORO PRIVILEGIADO PARA DEPUTADOS FEDERAIS E SENADORES.....</b>	<b>09</b>
<b>2. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O JULGAMENTO SOBRE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: Ação Penal 937.....</b>	<b>12</b>
<b>3. ALCANCE E PERDA DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>29</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como temática a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Penal 937, no que diz respeito ao foro por prerrogativa de função dos deputados e senadores. A abordagem que se traz em especial é a questão da renúncia ao mandato ou mudança de cargo eleitoral, bem como, as consequências que esta decisão pode trazer para efetivação da duração razoável do processo.

A pesquisa acerca da temática é relevante politicamente, juridicamente e socialmente porque atinge a credibilidade da estabilidade processual e questiona se haverá inibição das condutas criminosas de quem tem foro. O assunto vem obtendo grandes repercussões e discussões no cenário atual, pela decisão do STF ser recente e por terem ocorrido as eleições no ano de 2018, levando assim, à necessidade de uma pesquisa sobre o fato para mostrar as consequências trazidas pela decisão, no que se refere à punibilidade desses agentes, por estar ocorrendo sobe e desce de processos, bem como, no que tange à mudança de cargo eleitoral e na manutenção ou perda do foro.

O problema de pesquisa pode ser delineado da seguinte forma: Como se dará o julgamento desses agentes e como ficará a questão das mudanças e renúncias de cargo eleitoral?

Após ser divulgada nos meios televisivos, a decisão do Supremo Tribunal Federal, fez surgir algumas linhas de entendimento e perguntas a serem respondidas, depois do julgamento ficou determinado que, os crimes cometidos por Deputados e Senadores só permanecerão no STF, caso o crime tenha sido cometido durante o mandato e que tenha ligação com o mesmo, no decorrer da pesquisa, poderá ser verificado se existe algum critério a mais para o julgamento desses agentes, o alcance e a eficácia do foro por prerrogativa de função.

Como hipótese inicial, tem-se a recente decisão do STF que tratou sobre a restrição do foro privilegiado de deputados federais e senadores, sendo visto dessa forma como uma oportunidade positiva de acabar com a demora nos julgamentos das demandas desses agentes, garantindo assim, a efetivação da justiça e a não ocorrência do instituto da prescrição pelo motivo do sobe e desce de processos.

A metodologia utilizada nesta pesquisa consiste no método hipotético dedutivo, no qual se fundamenta na criação de hipóteses a partir de um determinado tema que fez surgir linhas de discussão e algumas perguntas sem respostas, as quais serão respondidas no decorrer desta pesquisa.

Para a realização da pesquisa e confecção do trabalho foi necessária a utilização das

Constituições que já fizeram parte do ordenamento jurídico brasileiro, artigos científicos, livros, sites jurídicos e de notícias, acórdão da Ação Penal 937, bem como os votos dos ministros contidos no acórdão.

Este artigo científico, foi dividido em 3 seções, e sua organização ficou da seguinte maneira: a primeira seção consiste no fundamento para a criação do foro privilegiado para deputados federais e senadores, a segunda seção traz a decisão do Supremo Tribunal Federal e os votos dos ministros e a análise sobre o caso, enquanto que a terceira seção trata do alcance do foro por prerrogativa de função após a decisão do STF.

## 1 JUSTIFICATIVA PARA A EXISTÊNCIA DO FORO PRIVILEGIADO PARA DEPUTADOS FEDERAIS E SENADORES

Inicialmente, para que possa desenvolver o tema da forma devida, faz-se necessário explanar sobre o alcance da expressão “Foro Privilegiado” ou “Foro por prerrogativa de Função”, especificamente, em relação aos legisladores da esfera federal, quais sejam, deputados federais e senadores.

A ideia do foro por prerrogativa de função surgiu no tempo do Império (BUSTAMANTE, 2013, p. 3), quando já eram atribuídas várias funções de alta relevância aos deputados e senadores. Desde aquela época esses agentes já possuíam suas imunidades, as quais eram previstas na primeira Constituição, de 1824, elaborada por determinação do então Dom Pedro I, quando do período em que governou o Brasil (BUSTAMANTE, 2013, p. 4).

Vale ressaltar que, conforme denota-se do corpo constitucional do início da história brasileira, tais privilégios já existiam, fato este, que nos dias atuais é de grande relevância e gera a insatisfação popular, porque tal tratamento parecer constituir um privilégio. A seguir, a redação literal da Carta Federal de 1824:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são inviolaveis polas opiniões, que proferirem no exercicio das suas funcções.

Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, póde ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções. (CONSTITUIÇÃO IMPERIAL, 1824)

Como se pode observar, ao longo dos tempos, essa imunidade permaneceu. Ocorre que o instituto do foro privilegiado, ou por prerrogativa de função, só vem ganhando aperfeiçoamento na letra de lei, porém, as proteções direcionadas aos agentes públicos continuam se prolongando no tempo, tendo sua preservação sempre garantida, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor:

Art. 53. 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.

[...]

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus

membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Tourinho Filho tratando do tema, apresenta o conceito de Foro por prerrogativa de função da seguinte forma:

Poder que se concede a certos órgãos superiores do Poder Judiciário de processarem e julgarem determinadas pessoas, em decorrência das funções que exercem. As pessoas que ocupam cargos de especial relevância no Estado, e em atenção a tais cargos ou funções exercidos no seu cenário jurídico-político, concedeu-lhe o direito de não serem processadas e julgadas pelos órgãos inferiores do poder jurisdicional, e sim pelos seus órgãos mais elevados, em atenção à majestade do cargo ou função (1990, p. 188).

Em outra obra de Tourinho Filho, há definição de foro, de forma mais precisa, conforme se explana a seguir:

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 processados e julgados como qualquer do povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada (2012, p. 362)

Tavares Filho também preleciona de forma sucinta e objetiva o que é o instituto do foro privilegiado, como pode se denotar:

O foro especial por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, é um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas. Sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros. (2015, p. 3)

A questão de se determinar que o Supremo Tribunal é competente para conhecer e julgar crimes também se originou da época Imperial. A Constituição de 1824 em seu Art. 163 e 164 e seus incisos, já previa em seu texto legal a imagem do STJ (Supremo Tribunal de Justiça), que era imbuído da função de tomar conhecimento e dar ou não andamento aos julgamentos de crimes cometidos por autoridades políticas daquela época.

Assim, não é difícil entender, que as modificações ocorridas no Texto Constitucional de 1824 e 1988, não foram profundas a ponto de sanar ou estancar tais protecionismos, mas sim, uma readaptação das palavras, ou seja, de uma Constituição para outra, apenas substituíram palavras às quais continuaram dando os mesmos significados. Nesse sentido, afirma Haddad:

Desde a Constituição do Império, que previu a existência do STJ, “composto de Juizes Letrados, tirados das Relações por suas antiguidades”, atribuiu-se ao órgão de cúpula do Judiciário “conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomatico, e os Presidentes das Provincias” (arts. 163 e 164) (2012, p. 1).

Com a Constituição de 1891 surgiu então o Supremo Tribunal Federal, que passou a cuidar das questões de julgamento dos Deputados Federais e Senadores que naquela época eram denominados como Ministros de Estado como é visto em seu artigo 52, § 2º “Nos crimes, comuns e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal [...]” (CONSTITUIÇÃO, 1891).

A cada Constituição pátria, o instituto do foro por prerrogativa de função e o julgamento pela Corte Superior veio se mantendo praticamente sem alterações, mas, com a edição da Constituição de 1946, ocorreu uma modificação nesse instituto, trazida no artigo 141, § 26 “Não haverá foro privilegiado nem Juízes e Tribunais de exceção.” (CONSTITUIÇÃO, 1946), essa alteração foi feita apenas para juízes e tribunais, permanecendo assim com foro privilegiado as demais autoridades públicas.

Sabe-se que o foro por prerrogativa de função é adquirido a partir da diplomação e posse (CONJUR, 2017) no cargo dessas autoridades públicas, mas, o enfoque neste trabalho são os Deputados Federais e Senadores, os quais são acometidos de funções altamente relevantes, que são as elaborações das leis e representação de seus respectivos Estados (INSTITUTO PHD, 2014). Esses agentes públicos possuem essas prerrogativas que conferem direito a recorrerem e serem julgados pelo STF (Supremo Tribunal Federal), caso tenham cometido qualquer tipo de crime e ainda estejam no exercício do seu mandato. Nesse contexto, preleciona Branco:

O congressista é processado criminalmente, durante o mandando, pelo STF. Mesmo os inquéritos policiais devem correr no Supremo Tribunal. Se estão tendo curso em outra instância, cabe reclamação para obviar a usurpação de competência (2010, p. 1033 e 1034). (sic)

É óbvio que, ao se debruçar na leitura da citação acima, pode-se vislumbrar que “o congressista” sempre teve um lugar, ou seja, uma cadeira cativa no ordenamento jurídico brasileiro, o que significa dizer com absoluta segurança, que a história do foro por prerrogativa de função sempre existiu e sempre foi encontrada uma forma de perpetua-lo na Ordem Constitucional.

Explicado como esses agentes públicos começaram a possuir o foro, é preciso detalhar o que significa foro privilegiado ou foro por prerrogativa de função? Como a sociedade enxerga esse instituto? Será que de fato o instituto do foro privilegiado é simplesmente uma forma diferenciada de julgamento ou existe “jogo político” em meio a essa forma de julgar?

Em resposta a primeira pergunta, o foro por prerrogativa de função é um direito conferido aos agentes públicos de serem julgados por tribunais compatíveis com as suas funções, como é o que ocorre com deputados federais e senadores, que são julgados pelo STF

(Supremo Tribunal Federal), desta forma podendo garantir um julgamento, em tese, mais justo e sem imposições:

O principal ponto de tais julgamentos é a paridade de poderes: cidadãos comuns são julgados por instâncias inferiores, enquanto ocupantes de cargos públicos são julgados por tribunais de instâncias superiores. Tal separação garante independência do Poder Judiciário e evita pressões nos julgamentos -- tanto dos acusados sobre os magistrados julgadores quanto dos próprios tribunais sobre os acusados. (COLOMBARI, 2016, s/p).

Já em relação a segunda e terceira perguntas, ambas estão interligadas pelo fato da insatisfação da sociedade em relação ao cenário político atual, “Não é novidade no Brasil conferir à ocupantes de cargos públicos tratamento diferenciado em comparação com a massa da população” (HADDAD, 2012, p. 1), bem como tantos noticiários relatando caso de corrupção, políticos que são condenados, mas, que não cumprem suas penas. Ou seja, com todos esses fatos ocorridos é gerado um clima de indignação populacional.

Como dito, existe junção nas duas perguntas, primeiramente, é a insatisfação populacional, em segundo lugar, são as críticas à existência ou não de jogo político nos julgamentos desses agentes públicos, pois, o foro privilegiado é visto como escudo ante a corrupção, porque dificilmente os agentes são julgados, por existirem muitos processos cumulados ou como é alegado por vários deputados federais e senadores, que por possuírem foro privilegiado, não podem ser presos. Na realidade, a essência do foro, não é deixar de agir quando necessário, mas sim a prática de um julgamento justo sem que ocorra a prescrição da pretensão punitiva.

Essas questões serão enfrentadas ao longo desse artigo científico e, na próxima seção, será apresentada e analisada a recente decisão do STF sobre o tema em desenvolvimento nesse estudo.

## **2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O JULGAMENTO SOBRE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: a Ação Penal 937**

Para discutir o foro privilegiado dos deputados federais e senadores da República, é absolutamente necessário analisar a decisão da Ação Penal 937, julgada pelo STF, que teve como partes o Ministério Público Federal e o ex-deputado federal Marcos da Rocha Mendes. O julgamento foi iniciado no dia 20/05/2015 tendo sido sua decisão proferida no 03/05/2018 e o Acórdão publicado no 11/12/2018, tratando da restrição do foro privilegiado desses agentes (BRASIL, STF, 2018). Vale frisar ao decorrer das argumentações feitas pelos Ministros serão demonstrados votos que foram proferidos em 2017, bem como em 2018.

A alteração desta prerrogativa diz respeito à competência do STF para julgar crimes cometidos por deputados e senadores que tenham ocorrido fora do mandato e qual o alcance da prerrogativa de função para esses casos, conforme trecho da AP 937:

A AP 937 trata do caso do ex-deputado federal Marcos da Rocha Mendes, acusado de corrupção eleitoral (compra de votos) quando era candidato à prefeitura de Cabo Frio (RJ), em 2008. Como Marcos Mendes foi eleito prefeito, o caso começou a ser julgado no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), onde a denúncia foi recebida em 2013. Com o fim do mandato, o caso foi encaminhado à primeira instância da Justiça Eleitoral.

Mas em 2015, como era o primeiro suplente do partido para a Câmara dos Deputados e diante do afastamento de titulares, passou a exercer o mandato de deputado federal, levando à remessa dos autos ao STF. Eleito novamente prefeito de Cabo Frio, em 2016, renunciou ao mandato de deputado federal quando a ação penal já estava liberada para ser julgada pela Primeira Turma do Supremo (BRASIL, STF, 2018, s/p).

Em decisão, tem-se que “Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o foro por prerrogativa de função conferida aos deputados federais e senadores se aplica apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas” (BRASIL, STF, 2018, s/p). Anteriormente o Supremo Tribunal Federal era acometido da função de julgar todos os crimes cometidos por deputados e senadores que tivessem ou não relação com o cargo ao qual o agente ocupava. (BRASIL, STF, 2018, p 41)

Para entender com mais clareza o motivo dessa decisão serão trazidos adiante os votos dos ministros, de forma sucinta, para que possam ser analisados.

Inicialmente foi proferido o voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, que apresentou três questões principais a serem expostas:

O meu voto está essencialmente dividido em três partes. Na primeira parte, eu procuro descrever um pouco o sistema de foro por prerrogativa, como ele tem funcionado até aqui e as disfuncionalidades que penso que ele apresenta. Na segunda parte, eu discuto a necessidade da interpretação restritiva do sentido e do alcance do foro por prerrogativa de função. E, na terceira parte, eu discuto o tema da necessidade de se estabelecer o momento a partir do qual a competência do órgão no qual se exerce a prerrogativa de foro seja fixada de maneira imodificável para evitar esse sobe e desce que tem caracterizado com infelicidade esse sistema (BRASIL, STF, 2018, p. 6).

Como pode ser observado, O Ministro Roberto Barroso se mostra preocupado com o funcionamento do foro, pois, segundo o próprio ministro, hoje esse instituto é destinado a “37 mil autoridades no país” (BRASIL, STF, 2018, p.6), deixando dessa forma o STF sobrecarregado de processos como são demonstrados os dados trazidos no voto:

Só no Supremo Tribunal Federal são processados e julgados, em tese, mais de 800 agentes, que incluem o Presidente da República, o Vice-Presidente, 513 deputados federais, 81 senadores, os atuais 31 ministros de Estado e, ainda, os 3 comandantes militares, os 90 ministros de tribunais superiores, 9 membros do Tribunal de Contas da União e 138 chefes de missão diplomática de caráter permanente. Além disso, há

mais de 30 mil detentores de foro por prerrogativa nos tribunais regionais federais e nos tribunais de justiça (BRASIL, STF, 2018, p.6).

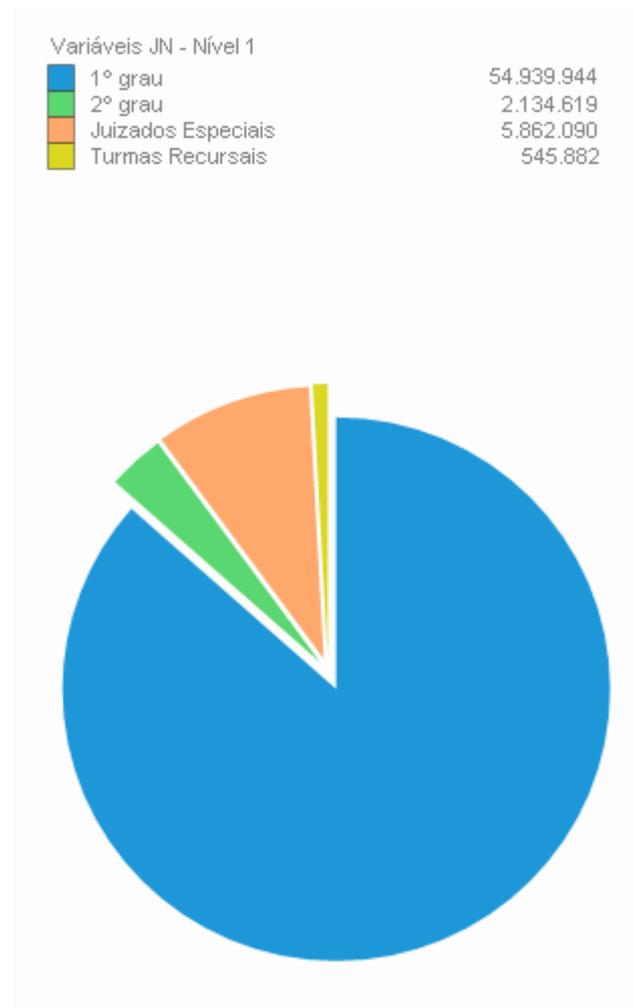
Mais uma preocupação exposta no voto se pauta na vocação dos ministros no desempenho de suas atividades em relação aos julgamentos dos processos que tramitam no Supremo (BRASIL, STF, 2018, p. 8). Segundo Ministro Roberto Barroso pelo motivo de existirem muitos processos e sendo estes de alta complexidade e pela formação acadêmica dos mesmos, o resultado acaba sendo insatisfatório: “Esse não é um papel típico que os Ministros consigam desempenhar da maneira mais desejável, além do que o procedimento perante o Supremo Tribunal Federal é muito mais complexo do que perante o primeiro grau.” (BRASIL, STF, 2018, p.8).

No voto do Ministro, também é realçada, por várias vezes, a questão do acúmulo de processos e do tempo de julgamento, bem como o instituto da prescrição de crimes, ou seja, a impunidade dos agentes pela demora dos julgamentos, como pode ser visto a seguir:

Além disso, também por informação da Assessoria de Gestão Estratégica, a média do tempo de um procedimento perante o Supremo Tribunal Federal é de 1377 dias. E há casos de processos que tramitam por mais de dez anos. A consequência, como nós bem sabemos, é a frequência com que ocorrem prescrições aqui no Supremo Tribunal Federal, nem sempre por culpa do Supremo, mas por culpa de um sistema que faz com que o processo suba, desça, suba, desça... (BRASIL, STF, 2018, p. 9).

É importante salientar que no Brasil, não só o STF, bem como o primeiro grau, ambos encontram-se incorrendo no fenômeno do acúmulo de processos para serem julgados, em ambos os casos estão ocorrendo à prescrição de crimes pela demora no processamento desses julgados como é visto no estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a seguir:

## Processos pendentes (63.482.535)



Fonte: CNJ, 2018, s/p

É destacada a questão de acúmulo de processos na primeira instância, pelo Ministro Gilmar Mendes, quando frisa:

Mas a mim me parece que nós temos um problema sério na Justiça criminal como um todo. Ainda na semana passada, eu participava de uma audiência pública, e os dados são vexatórios. A taxa de revelação de homicídio no Brasil é de 8%, para o país que lidera, que é campeão nestes índices. E isto fala da ineficiência do primeiro grau, de todo o sistema de primeiro grau.

[...]

Mas esse é o dado. Inquéritos que não são abertos. Isto tudo responsabilidade da primeira instância. Denúncias que não são oferecidas. Prescrição em massa de crimes de júri. É esse o dado brasileiro (BRASIL, STF, 2018, p. 9).

O segundo aspecto exibido por Barroso, diz respeito à interpretação e alcance do foro privilegiado (BRASIL, STF, 2018, p. 11), pois, sabe-se que o instituto do foro aplicado a deputados federais e senadores se justificava em virtude do julgamento de todos os crimes

cometidos, que tivessem ou não relação com o cargo ocupado, devendo ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal e neste sentido o ministro traz o seguinte argumento:

E penso que as três hipóteses que justificam a alteração de uma linha de interpretação constitucional estão presentes aqui.

Em primeiro lugar, há uma clara mudança na realidade fática. Quando o Constituinte - seja o de 69, seja o de 88 - concebeu o foro por prerrogativa, ele jamais imaginou que houvesse, perante a Corte Constitucional, mais de quinhentos processos de natureza criminal, envolvendo mais de um terço dos membros do Congresso Nacional. [...]

Em segundo lugar, houve uma clara mudança na percepção de qual seja o melhor Direito. Todos nós somos testemunhas de que esse sistema não está funcionando bem, logo é preciso repensá-lo. [...]

A meu ver, é preciso dar-se à cláusula do foro privilegiado uma interpretação restritiva. E a interpretação que propus no meu despacho, e aqui reitero, é a de que o foro por prerrogativa só prevaleça para os fatos praticados pelo agente beneficiário do foro no cargo e em razão do cargo (BRASIL, STF, 2018, pp. 12, 13).

O terceiro e último ponto frisado no voto do relator traz essa concepção de mudança da interpretação e aplicação do foro privilegiado, para que sejam respeitados princípios constitucionais que, segundo as palavras do Ministro Luís Roberto Barroso “As prerrogativas de foro, pelo privilégio que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns.” (BRASIL, STF, 2018, p. 16), que também diminua o número de processos no STF, para que não se configure o instituto da prescrição dos crimes cometidos por esses agentes e por fim que seja extinto o “sobe e desce” de processos criminais.

O relator finalizou o seu voto defendendo as seguintes propostas: a) a primeira é que o foro privilegiado deve ser aplicado apenas a crimes cometidos no exercício da função e é necessário ter relação com a mesma e; b) a segunda é que as ações penais não sejam prejudicadas com o fato do agente público ter deixado ou não seu cargo (BRASIL, STF, 2018, p. 22 e 23).

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio de Mello trouxe dois marcos históricos, que foram os pilares de seu posicionamento, onde foi demonstrado critérios do foro privilegiado o qual foi discutido também a forma de interpretação da Constituição Federal e esses casos ocorreram nos anos 1999 e 2005 (BRASIL, STF, 2017, p. 89).

O referido Ministro conduziu sua argumentação, em parte, na mesma linha das exposições trazidas pelo relator Ministro Roberto Barroso, que defendia uma nova interpretação à norma constitucional em relação ao alcance do foro por prerrogativa de função para os crimes praticados por deputados e senadores como pode ser visto na citação:

Li o voto do Relator e, quanto à solução da questão de ordem, concordo com as premissas de Sua Excelência. Apenas divirjo no que Sua Excelência mitiga o que decidido na questão de ordem, em 1999, e acaba por contemplar a projeção da prerrogativa de foro conforme o estágio em que esteja o processo-crime, assentando que, se o processo-crime estiver na fase de alegações finais, com instrução já encerrada, portanto – ou, pelo menos em tese, encerrada –, tem-se que o órgão continua com essa mesma competência, como se pudesse – e não pode, pelo sistema processual, que é um grande todo – ser prorrogada, ao contrário da competência territorial e da em razão do valor.

Feita essa restrição, acompanho a solução preconizada, e, a meu ver, em boa hora – e sempre é tempo de evoluir –, pelo ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, STF, 2017, p. 94).

A Ministra Rosa Weber também seguiu na íntegra o voto do Relator, trazendo a questão da ampliação do foro privilegiado ao longo da criação das Constituições, e a necessidade da nova interpretação à questão, e o seu despreço por tal prerrogativa (BRASIL, STF, 2017, p. 95 e 96) como é visto durante sua exposição:

[...]

**6.** Já manifestei, em sessão da 1ª Turma, mais de uma vez, minha compreensão de que o instituto do foro especial, pelo qual não tenho a menor simpatia, mas que se encontra albergado na Constituição, só encontra razão de ser na proteção à dignidade do cargo, e não à pessoa que o ocupa, o que evidencia a pertinência, a meu juízo, no mínimo de interpretação restrita que o vincule aos crimes cometidos no exercício do cargo e em razão do cargo, como proposto pelo Relator.

[...]

**8.** Nessa linha, e forte ainda nos **princípios republicano e da igualdade**, resolvo a questão de ordem acompanhando na íntegra o voto do eminente Relator, sem prejuízo de ouvir com o maior gosto e atenção o voto-vista do eminente Ministro Alexandre de Moraes, quando for trazido, inclusive para eventual adequação do meu. **É o voto** (grifos no original) (BRASIL, STF, 2017, p. 96).

A Ministra Carmen Lúcia Antunes de Rocha fez sua antecipação ao voto, citando os Ministros que anteriormente expressaram seus votos e trazendo os pontos principais de suas declarações, destacando que o voto estava aberto a reajustes, mais que, visto o que foi trazido para aquela ocasião pelo relator, decidiu segui-lo:

Farei também, como agora afirmado pela Ministra Rosa Weber, juntada de voto.

E reitero, como disse, o Ministro Alexandre de Moraes, abre um leque extremamente profundo, complexo e, portanto, eventualmente, se for o caso, fico aberta a eventuais reajustes, mas, neste momento, antecipo o meu voto para acompanhar o Ministro e também, como por ele concluído, integralmente, fixar que este foro se da em razão do cargo e com fatos relacionados com as funções desempenhadas. Estou, então, acompanhando o Relator neste momento.

É como voto (BRASIL, STF, 2017, p. 98).

O voto do Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez se deu de forma bastante extensa, admitido que realmente, existe um mau funcionamento no sistema pelo acréscimo do número de agentes que possuem o foro privilegiado, as formas de interpretações dadas pelo Supremo Tribunal Federal, a falta de dados que confirmam a realidade das ações penais em desfavor de grandes autoridades entre outras questões (BRASIL, STF, 2017, p.134).

Após várias questões trazidas pelo Ministro, foi destacado o ponto de divergência à exposição do relator, pois, o Ministro Alexandre de Moraes entende que o STF deve permanecer julgando crimes que tenham ou não relação com mandato, pois, para que ocorresse tal alteração era necessária uma Emenda Constitucional feita pelo Poder Constituinte Originária (BRASIL, STF, 2017, pp. 148 149) e em seguida concluiu o seu voto concordando parcialmente com o Relator Roberto Barroso como exposto a seguir:

EM CONCLUSÃO, acompanho parcialmente o relator, fixando as seguintes teses:  
 1) O foro por prerrogativa de função dos parlamentares aplica-se apenas às infrações penais comuns praticadas a partir da diplomação.  
 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 ações penais não será mais afetada (BRASIL, STF, 2017, p. 151 e 152).

O Ministro Edson Fachin trouxe seu voto em total concordância com o que foi apresentado pelo Relator, e ainda acrescentou que o foro privilegiado deveria ser usado apenas nos casos que tenham ligação com o mandato e com as funções desempenhadas pelos deputados e senadores (BRASIL, STF, 2017, p. 198). Em seguida, concluiu seu voto desta maneira: “Ante o exposto, acolho a questão de ordem para, acompanhando o relator, reconhecer a incompetência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o réu desta ação penal. E como voto.” (BRASIL, STF, 2017, p. 199).

O voto do Ministro Luiz Fux, seguiu a mesma linha de entendimento do Relator e antes mesmo de iniciar seu voto expôs sua opinião em relação à troca de cargos feitos pelos agentes e por esse motivo o “vai e vem” de processos nos órgãos julgadores que no fim acaba por prescrever e defendeu que o STF deve ficar acometido de julgar apenas os crimes cometidos em razão do cargo (BRASIL, STF, 2017, p. 201) e ao final concluiu seu voto nos seguintes termos:

Por fim, considerando todas as ressalvas acima efetuadas quanto aos reflexos da ausência de perpetuação da jurisdição do Tribunal competente no sentido de viabilizar a profusão de sucessivas decisões declinatórias de competência, a comprometer a celeridade da marcha processual, mostra-se também acertada, igualmente sob à ótica de readequação da interpretação constitucional para fins de redução da impunidade, a proposição do Min. Relator de que dita perpetuação se dê em um momento passível de controle e verificação objetiva, qual seja, o final da instrução processual.

Diante do exposto, voto no sentido de resolver a questão de ordem nos exatos termos propostos pelo Min. Relator. (BRASIL, STF, 2017, p. 212).

Já o Ministro Celso de Mello fez uma longa explanação, em que trouxe, primeiramente, a origem do foro privilegiado, em seguida conduziu fazendo comparações na utilização do foro por Constituições de outros países, o mesmo enfatiza a questão do foro em matéria penal e acredita que esse instituto de fato merece ser rediscutido (BRASIL, STF,

2017, pp. 231, 232 e 234). Ao fim o Ministro concluiu seu voto concordando plenamente com as propostas trazidas pelo Relator conforme citação:

*Sendo assim, e em face das razões expostas, peço vênia para acolher, integralmente, Senhora Presidente, a solução* proposta pelo eminente Ministro ROBERTO BARROSO, Relator, *adotando, em consequência, as seguintes teses* por ele formuladas:

(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 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.”* (grifos no original) (BRASIL, STF, 2017, p. 245).

O voto do Ministro Dias Toffoli segue em consonância com o do Ministro Alexandre de Moraes em relação a uma colisão existente entre a nova interpretação do foro proposto pelo Relator e a Norma Constitucional (BRASIL, STF, 2018, p. 273) e por fim, o Ministro resolveu pela impossibilidade desta nova interpretação e fez suas colocações como pode ser visto na citação a seguir:

*Ante o exposto, ressalvada minha posição pessoal quanto à impossibilidade de se interpretar restritivamente a prerrogativa de foro dos membros do Congresso Nacional junto ao Supremo Tribunal Federal, resolvo a questão de ordem* no sentido de:

i) fixar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os **membros do Congresso Nacional** exclusivamente quanto aos crimes praticados após a diplomação, independentemente de sua relação ou não com a função pública em questão;

ii) fixar a competência por prerrogativa de foro, prevista na Constituição Federal, **quanto aos demais agentes públicos**, exclusivamente quanto aos crimes praticados após a diplomação ou a nomeação (conforme o caso), independentemente de sua relação ou não com a função pública em questão;

iii) serem **inaplicáveis** as regras constitucionais de prerrogativa de foro quanto aos **crimes praticados anteriormente à diplomação ou à nomeação** (conforme o caso), hipótese em que os processos deverão ser remetidos ao juízo de primeira instância competente, independentemente da fase em que se encontrem;

[...]

É como voto (grifos no original) (BRASIL, STF, 2018, pp. 301, 302).

No dia em que ocorreu a decisão da Questão de Ordem AP 937, o Ministro Dias Toffoli fez um aditamento, aceitando a proposta do Relator Roberto Barroso desde que fosse mantida a competência do STF nos julgamentos, como é trazido em sua fala:

Assim, a prevalecer a tese do eminente Relator, seria o caso de assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os membros do Congresso Nacional i) **nos crimes praticados após a diplomação e antes da assunção da função parlamentar, mas em razão dela**, e, ii) **após a posse, nos crimes praticados no exercício do mandato e em razão dele** (grifos no original) (BRASIL, STF, 2018, p. 359).

O Ministro Ricardo Lewandowski seguiu a linha de raciocínio do Relator e trouxe em seu voto, que o STF não possui competência para julgar o crime cometido por Marcos da

Rocha Mendes, tendo em vista que ocorreu quando ele ainda não estava em posse do mandato de deputado (BRASIL, STF, 2018, p. 337) e finalizou seu voto trazendo a seguinte ordem:

Para finalizar, considerado todo o acima exposto, resolvo a questão de ordem - ressalvada a minha posição quanto a sua inadmissibilidade para os fins propostos - de maneira a assentar a impossibilidade de interpretação restritiva do art. 102, I, **b** e **c**, da Constituição da República, admitindo, contudo, que não cabe o processamento da ação penal perante a Suprema Corte, quando o delito tiver sido praticado antes do exercício do cargo que enseja prerrogativa de foro, bem assim para determinar a baixa desta ação penal ao juízo da 256ª Zona Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que a instrução processual encerrou-se antes do deslocamento da competência para o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2018, p. 337).

E por fim, o Ministro Gilmar Mendes proferiu o seu voto, o mesmo iniciou sua argumentação trazendo os pontos principais dos votos feitos anteriormente por outros Ministros, os quais concordaram apenas parcial com as propostas trazidas pelo Relator (BRASIL, STF, 2018, pp. 368, 369). Em seguida é levantada a questão principal do voto do Ministro, para ele, essa restrição proposta não vai resolver a questão dos julgamentos de demandas penais feitos pelo STF e existe incompatibilidade entre a nova interpretação e a Constituição Federal (BRASIL, STF, 2018, p. 369) e no decorrer das páginas do voto, são apresentados dados em relação a vários pontos como: o tempo para julgamento de ações penais, inquéritos, prescrições entre outras (BRASIL, STF, 2018, p. 378 a 387).

Ao concluir seu voto, o Ministro Gilmar Mendes demonstra a não aceitação à revisão Constitucional e mostra seu apoio aos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski como pode ser apontado:

Por fim, embora mantenha a convicção quanto ao caráter indevido da revisão da Constituição que a Corte está realizando, alinha-me à conclusão do voto do Min. Alexandre de Moraes, como fizeram os Ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski. O faço considerando a maioria que se forma, como tentativa de chegar a alguma aproximação entre as posições antagônicas. Ressalto que vislumbro várias questões não respondidas pela corrente se forma como vencedora, seja quanto aos fundamentos, seja quanto às consequências da decisão que o Tribunal está tomando.

Ante o exposto:

a) acompanho em parte o Min. Roberto Barroso, fixando o momento da prolação do despacho que abre ao Ministério Público o prazo para alegações finais, com base no art. 10 da Lei 8.038/90, como marco processual após o qual a extinção do cargo mantém a competência do Tribunal.

b) acompanho o Min. Alexandre de Moraes, para assentar que a prerrogativa de foro alcança todos os delitos imputados ao destinatário da prerrogativa, desde que durante a investidura, sendo desnecessária a ligação com o ofício (BRASIL, STF, 2018, pp. 401, 402).

Feita a análise da decisão da Questão de Ordem da AP 937 e dos votos exarados pelos Ministros, é de extrema importância que exista um aprofundamento na questão do alcance do foro privilegiado que é discutido no decorrer da citada decisão, desta forma na próxima seção se dará destaque ao assunto.

### 3 ALCANCE E PERDA DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Como já fora visto ao longo do trabalho, o foro privilegiado é uma prerrogativa destinada a agentes públicos, que confere a ele o direito de ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal como se verifica no art. 53, §1º da CF/88:

Art. 53. 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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Sabe-se também, que tal prerrogativa passou por uma transformação após o julgamento da Ação Penal 937, que trazia a questão de ordem para uma nova interpretação relativa ao alcance desse instituto.

Em um estudo publicado por Sanches (2018), é demonstrado que a questão do foro já vem sendo analisada e tem obtido novas interpretações ao longo do tempo, através de julgamentos que são realizados pelo STF. É visto também, que essa prerrogativa obteve alterações não apenas para deputados federais e senadores, mas também para governadores, como se denota em trecho da decisão da Ação Penal 866 que teve como relator, o Ministro Felipe Salomão e como réu, o governador Ricardo Vieira Coutinho:

1. Diante da recente e notória decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar questão de ordem na AP 937, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, conferindo nova e conforme interpretação ao art. 102, I, b e c da CF, assentando a competência da Corte Suprema para processar e julgar os membros do Congresso Nacional exclusivamente quanto aos crimes praticados no exercício e em razão da função pública, e que tem efeitos prospectivos, em linha de princípio, ao menos em relação às pessoas detentoras de mandato eletivo com prerrogativa de foro perante este Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, "a"), faz-se necessária igual observância da regra constitucional a justificar eventual manutenção, ou não, do trâmite processual da presente ação penal perante a Corte Especial deste Tribunal Superior.  
[...] (BRASIL, STJ, 2013, p. 1)

Como pode ser observado no início da decisão da Ação Penal 866, foi utilizada como parâmetro a AP 937, que já demonstra sua relevância para julgamentos futuros que poderão ser de competência do Supremo Tribunal Federal, bem como nas demais Cortes, pois, desta forma, acaba por de fato fixar qual o juízo competente para cada tipo de caso, de acordo com as funções ocupadas por agentes públicos.

Para que possa se ter mais clareza, após as citações dos votos dos Ministros feitos na seção anterior, é de extrema relevância que seja apresentado o que ficou fixado com a decisão em si para que se obtenha melhor a compreensão da questão que será exposto a seguir:

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, resolveu questão de ordem no sentido de fixar as seguintes teses: "(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual,

com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo” [...] (BRASIL, STF, 2018, s/p).

Para Lopes Júnior e Moraes (2018) esta decisão altera completamente o entendimento anterior do foro por prerrogativa de função, no que diz respeito à posse e a partir de que momento o agente de fato receberá o foro, pois, anteriormente existia a manutenção da prerrogativa, porque os crimes cometidos em um mandato sempre migravam para o posterior, permanecendo assim os processos no Supremo Tribunal Federal ocasionando o acúmulo.

Lopes Júnior e Moraes (2018) traz novamente o entendimento que essa decisão tem como ponto positivo a questão de evitar o sobe e desce de processos, pois, se o agente público se elege a um cargo com foro e comete crime, o mesmo permanece no STF e caso o agente venha a perder essa prerrogativa o processo desce para primeira instância e lá permanece.

Diante desta nova interpretação dada ao foro privilegiado após a decisão da Ação Penal 937, abre-se uma nova discussão que é conduzida novamente por Sanches (2018), que é a manutenção e a perda do foro nos casos de renúncia ou de mudança de cargo eleitoral. Para o autor, após essa fixação e restrição de competência do STF, é trazido o entendimento de que, feito o despacho de intimação para alegações finais, a competência para o julgamento se fixa no Supremo, demonstrando assim, que caso o agente tenha cometido algum crime e venha a renunciar, ou passe a ocupar outro cargo antes desse ato, perderá sua prerrogativa em relação ao julgamento, e desta forma, faz com que a demanda seja encaminhada à primeira instância (SANCHES, 2018). Diante desta argumentação, pode-se verificar um caso que segue no mesmo sentido:

[...] com o entendimento de que esta 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), e, como resultado, no caso concreto, determinando a baixa da ação penal ao Juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro para julgamento, tendo em vista que (i) os crimes imputados ao réu não foram cometidos no cargo de Deputado Federal ou em razão dele, (ii) o réu renunciou ao cargo para assumir a Prefeitura de Cabo Frio, e (iii) a instrução processual se encerrou perante a 1ª instância, antes do deslocamento de competência para o Supremo Tribunal Federal [...] (BRASIL, STF, 2018, s/p).

Outra questão também arguida por Sanches (2018) são os casos de agentes possuidores de determinados cargos que se candidatam a outro, como, por exemplo, senadores que se tornaram deputados federais, ou deputados federais que se elegeram senadores. Nesses casos os dois cargos mencionados ambos possuem foro privilegiado e com a decisão da AP 937, a transição de um cargo para outro não terá a manutenção do foro, mas sim, a perda de tal

prerrogativa, pois, como já citado o foro por prerrogativa se inicia com investidura do agente no cargo para o qual foi eleito, e com o término do mandato o foro privilegiado também é extinto, ou seja, a prerrogativa em relação à determinada função, se extingue junto com o mandato desta forma não havendo a manutenção de tal instituto.

A Ação Penal 937 trouxe essa questão de perda do foro com total clareza, pois, diante de tantas reeleições, mudanças de cargo e renúncias, que faziam com que os processos não se fixassem em um foro definitivo e tendo como consequência, o efeito gangorra nas demandas e também ensejando a prescrição de tais procedimentos. A decisão, nesse mesmo passo, evita também as jogadas políticas para manutenção do foro privilegiado para os julgamentos, porque a depender da fase que se encontre o processo e o agente venha a renunciar esta demanda será prejudicada pelo fato da mudança de competência, desta forma acarretando a demora nas decisões dos julgados ensejando a prescrição.

Diante desta preocupação com o instituto da prescrição pelo motivo do sobe e desce de demandas processuais é importante demonstrar o tempo médio de duração dos processos de acordo com pesquisas feitas pelo CNJ (2018). Na Justiça Estadual e na Justiça Superior a cronologia média se dá, da seguinte maneira:

#### JUSTIÇA ESTADUAL

ANOS	ACERVO	BAIXADOS	SENTENÇA
2015	6 anos e 2 meses	2 anos e 6 meses	1 ano e 8 meses
2016	5 anos e 12 meses	3 anos e 1 mês	2 anos e 2 meses
2017	5 anos e 5 meses	3 anos e 5 meses	2 anos e 7 meses

#### JUSTIÇA SUPERIOR

ANOS	ACERVO	BAIXADOS	SENTENÇA
2015	1 anos e 10 meses	1 ano e 2 meses	11 meses
2016	2 anos	1 ano e 3 meses	1 ano
2017	2 anos e 1 mês	1 ano e 4 meses	1 ano

Fonte: CNJ, 2018, p 146

Defronte com os números apresentados na pesquisa, é significativa a demora no processamento das demandas na Justiça Estadual em relação à Justiça Superior. Desta forma, com a morosidade nos julgamentos das demandas na Justiça Estadual, é demonstrado que

com a chegada de novos processos poderá vir a existir a possibilidade de que esse tempo seja ampliado e resulte em uma sobrecarga maior.

Através disto, a decisão do STF na restrição do foro pode vir a reduzir, bem como aumentar os números apresentados anteriormente, pois, a partir do momento em que ocorrer a retirada dos processos do Supremo Tribunal Federal e os mesmos seguirem para a primeira instância, vai ocorrer o aumento do número de processos, mais, observando, por outro lado, poderá ocorrer o crescimento no número de demandas, só que as mesmas irão permanecer em uma só competência sem que ocorra o efeito gangorra.

Lopes Júnior e Moraes (2018) demonstra a questão do julgamento de políticos pela primeira instância como uma desvantagem trazida na decisão, pois, para os autores a partir do momento que o juiz de primeiro grau for acometido da obrigação de julgar um deputado federal ou senador, poderá gerar uma situação de constrangimento, perseguição política ou algum tipo de favorecimento, podendo dessa forma gerar consequências negativas para independência e imparcialidade da jurisdição. A partir desse ponto pode ser extraído o seguinte entendimento, os processos que descenderem para primeira instância correm o risco de permanecerem paralisados.

Para demonstrar com mais precisão a mudança de cargo e o alcance do foro privilegiado, pode-se citar os casos de Gleisi Hoffmann e Aécio Neves, ambos os agentes tinham cargo de senadores e nas eleições de 2018, candidataram-se à vaga de deputado (a) federal e foram eleitos. Nesses casos, explica Sanches (2018) com a decisão, esses agentes perdem o foro. É importante salientar que nos casos dos atuais deputados federais citados, os processos por crimes cometidos quando ambos detinham o cargo de senadores foram remetidos à primeira instância, ou seja, já pode ser verificada a aplicabilidade da decisão nas mudanças de cargo:

O ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), enviou para a primeira instância da Justiça de São Paulo um inquérito em que o deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG) é investigado.

O inquérito tramitava no STF, foi aberto em 2017 a partir das delações de executivos do grupo J&F e apura os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Ao tomar a decisão, Marco Aurélio considerou que a investigação é relacionada ao período em que Aécio era senador.

[...]

"Neste inquérito, constata-se que os delitos imputados ao investigado Aécio Neves da Cunha, atualmente deputado federal, teriam sido cometidos no exercício do cargo de senador da República, e em razão deste. A situação jurídica não se enquadra na Constituição Federal em termos de competência do Supremo", escreveu Marco Aurélio.

"Declino da competência para a primeira instância da Justiça Federal de São Paulo, Subseção Judiciária de São Paulo/SP, considerado o local do suposto cometimento de parte dos delitos imputados. Requistem os autos ao Departamento de Polícia Federal, para a remessa cabível", acrescentou o ministro.

[...] (BOMFIM E BARBIÉRI, 2019, s/p).

Como já visto, não só os processos do atual deputado Aécio Neves foram encaminhados à primeira instância, isso pode ser verificado também nos processos relacionados à deputada Gleisi Hoffmann:

Gleisi Hoffmann mudou de advogado, informa a *Época*. Agora é o ex-ministro da Justiça Eugênio Aragão, que a defenderá em casos como o da delação da Odebrecht. A mudança ocorreu porque os casos envolvendo a petista deixarão o STF e descerão à primeira instância a partir de fevereiro –eles são anteriores ao mandato de Gleisi como deputada federal, que começa no dia 1º (ANTAGONISTA, 2019, s/p).

Desta forma, os processos relacionados a crimes cometidos no seu cargo anterior devem ser remetidos à primeira instância, pois, com o novo entendimento do STF o mesmo passou a ser acometido de julgar crimes no exercício do cargo e que tenha ligação com o mesmo e seguindo esta linha de raciocínio, os crimes cometidos na função anterior não terá mais ligação com o atual cargo do agente, desta forma, ocorre à perda do foro em relação ao cargo anteriormente ocupado.

Observando os argumentos conduzidos por Sanches, é demonstrado que a decisão do Supremo Tribunal Federal em relação à Ação Penal 937 não trouxe simplesmente uma nova interpretação ao instituto do foro privilegiado, mas também, a alteração da competência do STF para julgar crimes, o alcance do foro para os deputados e senadores e a perda desta prerrogativa. Com o aprofundamento na pesquisa sobre essa questão é verificado que esta nova interpretação dada ao foro privilegiado através da decisão já vem sendo observada por intermédio de julgados anteriores à AP 937:

QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL 606 MINAS GERAIS RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO AUTOR(A/S)(ES) :MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA RÉU(É)(S) :CLÉSIO SOARES DE ANDRADE ADV.(A/S) :JUAREZ ESTEVAM XAVIER TAVARES E OUTRO ( A / S ) ADV.( A / S ) : FLÁVIO BOSON GAMBOGI E OUTRO ( A / S ) Ementa: AÇÃO PENAL CONTRA DEPUTADO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RENÚNCIA AO MANDATO. PRERROGATIVA DE FORO. 1. A renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarreta a perda de competência do Supremo Tribunal Federal. Superação da jurisprudência anterior. 2. Havendo a renúncia ocorrido anteriormente ao final da instrução, declina-se da competência para o juízo de primeiro grau (BRASIL, STF, 2014, p. 01).

Analisando também o ponto da não manutenção do foro nos casos de troca de cargo, é de extrema importância à observância de tal instituto para evitar o “sobe e desce” de processos, pois, a partir do momento em que o foro por prerrogativa de função é extinto junto com o cargo, não se permite que o processo permaneça sob a competência do STF, porque após a decisão ficou acentuado que só seriam julgados crimes que tenham sido cometidos no exercício do cargo e que tenham relação com o mesmo. Então desta forma, se ocorrer o fim

do instituto para determinada função, extingue-se também a competência para o julgamento dos crimes na Suprema Corte.

Analisando a decisão do STF e todos os argumentos expostos pelos ministros, bem como, as teses e opiniões trazidas por alguns autores, pode-se notar, que mesmo com a nova interpretação dada ao foro por prerrogativa de função que só vem a atingir 594 agentes públicos, visto que esse instituto é direcionado em média a 58 mil autoridades segundo Diegues *et al.* (2018), demonstra que a decisão é apenas uma possibilidade de acabar com o acúmulo e fazer com que os julgamentos se tornem mais céleres. É importante frisar que esse novo entendimento da Suprema Corte, garante com eficiência o problema do “sobe e desce” de processos, mais não certifica com clareza que as demandas irão ser julgadas mais rapidamente devido à mudança de competência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas pesquisas contidas no presente trabalho, e obtidas por intermédio de fontes idôneas, pode-se encontrar uma solução plausível no que concerne a questão da restrição do foro privilegiado para deputados federais e senadores, entendendo se a decisão do Supremo Tribunal Federal foi acertada ou não, e como repercutiu na visão da sociedade.

É fato que a questão do foro por prerrogativa de função, é um instituto antigo e que sempre encontrou seu lugar garantido nas edições constitucionais anteriores e atual, pois, tal posição e tentativa de perpetuação vieram a causar uma situação de desconforto, tanto por parte dos cidadãos, bem como por parte da Corte Suprema.

Diante desse quadro, o STF, através do julgamento da Ação Penal 937 que tinha como réu o ex-deputado federal Marcos da Rocha Mendes, foi resolvido a questão de ordem a qual tratava da restrição do foro por prerrogativa de função dos deputados federais e senadores, que posteriormente aos votos dos ministros teve sua decisão publicada em 2018 após 3 anos de andamento do citado processo.

O Supremo Tribunal Federal, entendendo que por sua sobrecarga no que se refere a processos por ocasião do “sobe e desce” e a ocorrência de prescrições com a consequente impunidade dos agentes públicos “Deputados Federais e Senadores” resolveu por dar uma nova interpretação ao instituto do foro limitando o seu alcance, bem como a forma de julgamento a quem possui ou não o foro, o STF decidiu também que os referidos agentes, só seriam julgados pela Suprema Corte em casos de crimes cometidos que tivessem ligação direta com o exercício da função e não mais por qualquer crime.

Vale frisar que, a determinação do Superior Tribunal Federal para restringir o foro privilegiado para deputados federais e senadores, não extinguiu totalmente o foro, mas sim, impôs um limite, ou seja, além do ato ilícito praticado pelo agente ter que possuir linha reta com o cargo, o agente também precisa ainda ser detentor da função, pois, se renunciar antes do despacho para as alegações finais, o processo altera a competência, descendo para a primeira instância.

A competência para o julgamento somente não será alterada caso o agente venha a renunciar após o despacho para as alegações finais, pois, dessa forma, o processo não sofrerá modificações em sua competência, para que assim, possa continuar sob a égide do STF, não ocorrendo prejuízo ao andamento do processo e também para evitar a prescrição. Percebe-se então, que existem duas situações peculiares no que atine a perda e manutenção do foro.

Sabe-se que, antes da decisão, algo comumente verificado era a questão da manutenção do foro que consistia na reeleição do agente público, ou seja, o senador se

candidatava a deputado federal ou vice-versa, conservando desta maneira a manutenção do foro privilegiado, pois, ambos os cargos são detentores desse instituto. Com a nova interpretação trazida na questão de ordem, ocorrerá a perda desta prerrogativa.

Haverá perda do foro privilegiado sempre que se configurar uma das situações acima elencadas, pois, com a decisão, o STF só julgará os crimes que tiverem ligação com o cargo e que tiver ocorrido ao longo do mandato, ou seja, os delitos que forem cometidos por um agente público que esteja na posse do cargo de senador, caso o mesmo venha posteriormente se eleger deputado federal, os seus crimes do mandato anterior não migrarão.

O fato é que no presente trabalho, teve-se a oportunidade de se abordar alguns dos principais problemas que faziam com que deputados federais e senadores pudessem vir a cometer crimes quando ocupantes de funções públicas e não serem punidos conforme determina a norma legal e, ao mesmo tempo, colocando em xeque a efetividade do Judiciário brasileiro, quanto ao “sobe e desce” de processos. Assim, é acertada a decisão do STF ao restringir o foro para deputados federais e senadores, evitando a estratégia para que ambos possam se escusar de suas eventuais penalidades.

A hipótese inicial foi parcialmente confirmada ao logo da realização do trabalho, pois, no decorrer da pesquisa, foi verificada a resolução da questão do “sobe e desce” de processos por não existir mais a manutenção do foro por prerrogativa de função nas mudanças de cargo eleitoral, por outro lado, foram surgindo outras questões que ainda não podem ser confirmadas, pelo fato da decisão do Supremo Tribunal Federal ser recente, por este motivo ficarão para futuras pesquisas os pontos, como o tempo de processamento das demandas que foram encaminhadas para primeira instância, bem como se os julgamentos se tornarão mais efetivos ou não.

## REFERÊNCIAS

ANTAGONISTA. **Gleisi muda de advogado para processos na 1ª instância.** 2019. Disponível: <https://www.oantagonista.com/brasil/gleisi-muda-de-advogado-para-processos-na-1a-instancia/>. Acesso em: 15/05/2019

BRASIL. **Constituição de 1824.** Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 02/03/2019

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1891.** Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 05/03/2019

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1946.** Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 05/03/2019

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1998.** Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02/03/2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 937.** Ministro Luis Roberto Barroso Relator. 2018, Acórdão.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>. Acesso em: 20/03/2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Questão de ordem na ação penal 606 minas gerais.** 2014. Disponível: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em: 16/05/2019

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números.** 2018 Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 12/04/2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Restrição a foro por prerrogativa de função na pauta desta quarta-feira (2).** Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377039>. Acesso em: 22/03/2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Processo físico.** Disponível: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 04/04/2019

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Justiça. **Ação Penal Nº 866**. 2013. Disponível: [http://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/APn%20866%20Prerrogativa%20de%20foro%20afastada%20AP%20937%20STF.pdf](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/APn%20866%20Prerrogativa%20de%20foro%20afastada%20AP%20937%20STF.pdf) . Acesso em: 04/05/2019

BOMFIM, Camila e BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Marco Aurélio Mello envia para a primeira instância inquérito sobre Aécio que tramitava no STF**. 2019. Disponível: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/06/marco-aurelio-envia-inquerito-sobre-aecio-a-primeira-instancia.ghtml>. Acesso em: 15/05/2019

BUSTAMANTE SÁ, Verônica Avelar de. **A (in) constitucionalidade do foro privilegiado**. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/VeronicaAvelarBustamenteSa.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/VeronicaAvelarBustamenteSa.pdf). Acesso em: 02/03/2019

COLOMBARI, Emanuel. **Privilégio a quem? Entenda como funciona o foro privilegiado na Justiça**. 20/04/2016. Disponível: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/20/privilegio-a-quem-entenda-como-funcao-o-foro-privilegiado-na-justica.htm>. Acesso em: 09/03/2019

CONJUR. **Foro por prerrogativa de função começa a contar a partir da diplomação**. 2017. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-09/foro-prerrogativa-funcao-vale-partir-diplomacao>. Acesso em: 05/03/2019

CUNHA, Rogério Sanches. **A decisão do STF sobre prerrogativa de foro e suas decorrências implícitas**. 2018. Disponível: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/12/18/decisao-stf-sobre-prerrogativa-de-foro-e-suas-decorrencias-implicitas/>. Acesso em: 25/04/2019

DIEGUES, Leonardo. LINHARES, Carolina. CARAM, Bernardo e BOLDRINI, Angela. **Brasil possui ao menos 58 mil autoridades, de 40 cargos, com foro especial**. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/brasil-possui-ao-menos-58-mil-autoridades-de-40-cargos-com-foro-especial.shtml>. Acesso em: 16/05/2019

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. **A dimensão do foro privilegiado**. Revista dos Tribunais. 2012

LOPES JÚNIOR, Aury e MORAIS, Alexandre da Rosa. **Entenda o julgamento do Supremo e a restrição da prerrogativa de função**. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/limite-penal-entenda-julgamento-stf-restricao-prerrogativa-funcao>. Acesso em: 25/04/2019

PHD, Instituto. **Quais as funções dos deputados federais e senadores?**. 2014. Disponível: <https://www.institutophd.com.br/quais-as-funcoes-dos-deputados-federais-e-senadores/>. Acesso em: 05/03/2019

TAVARES FILHO, Newton. **Foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 12. ed. São Paulo : Saraiva, 1990.

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