

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**DALVAN VANZELLA**

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO FORO PRIVILEGIADO E A POSSIBILIDADE  
DE DESCONSIDERAÇÃO DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa  
2018

**DALVAN VANZELLA**

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO FORO PRIVILEGIADO E A POSSIBILIDADE  
DE DESCONSIDERAÇÃO DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador Prof. Me. Tiago Neu Jardim

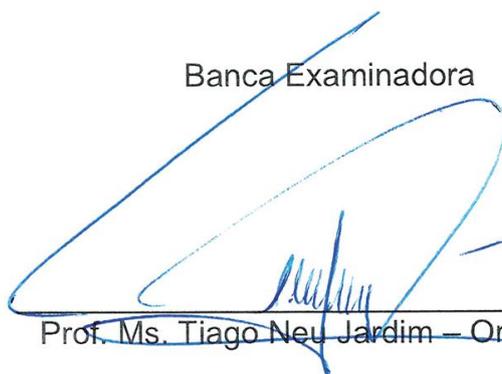
Santa Rosa  
2018

**DALVAN VANZELLA**

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO FORO PRIVILEGIADO E A POSSIBILIDADE  
DE DESCONSIDERAÇÃO DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades  
Integradas Machado de Assis, como  
requisito parcial para obtenção do Título  
de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim – Orientador



Prof. Ms. Adriano Nedel dos Santos



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira

Santa Rosa, 29 de junho de 2018.

## **DEDICATÓRIA**

À minha família, por sua capacidade de acreditar e investir em mim. Mãe, seu cuidado e dedicação foi que deram, em alguns momentos, a esperança de seguir em frente. Pai, sua presença significou a segurança e certeza de que não estou sozinho nessa caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a Deus pelas bênçãos. Aos meus familiares e amigos pelo apoio e força na construção deste projeto. A FEMA e seus professores pelo empenho diário na construção do saber. Em especial, ao professor orientador.

A justiça, cega para um dos dois  
lados, já não é justiça. Cumpre que  
enxergue por igual à direita e à esquerda.  
Rui Barbosa

## RESUMO

Esta Monografia trata da (In)constitucionalidade do Foro “Privilegiado” por Prerrogativa de Função. Estudar-se-á, fundamentando-se na doutrina e legislação, as origens e alterações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo de sete Constituições Federais quanto ao Foro “Privilegiado” por Prerrogativa de Função, tratando especificamente sobre a constitucionalidade do direito a julgamento especial em Instâncias Superiores por prerrogativa de função que Deputados Federais e Senadores da República possuem processualmente. O problema consiste em saber se é possível desconsiderar a prerrogativa de função sempre que o foro privilegiado for utilizado para alcançar finalidades que contrariarem diretamente a Constituição. O objetivo geral da pesquisa foca-se em analisar a literatura e legislação pertinente a prerrogativa de foro em relação às imunidades parlamentares ligados ao exercício do cargo. Sua relevância está na busca de explicações para o atual problema crônico da corrupção que afeta a todos através da observação da atual situação do cenário político nacional focando na principal causa que é a impunidade gerada pelos privilégios que agentes públicos gozam processualmente. A metodologia adotada na pesquisa caracteriza-se como teórica, pois desenvolverá a temática delimitada por meio de documentação indireta. A geração de dados se dará de forma qualitativa, tendo fins explicativos sobre a problematização, a análise e interpretação de dados serão através do método hipotético-dedutivo, tendo como método de procedimento secundário o histórico sobre o tema. No primeiro capítulo será contextualizado sobre as origens históricas da prerrogativa de foro privilegiado e os fundamentos para seu surgimento, aspectos conceituais sobre a prerrogativa e julgamento em Tribunais superiores, origens da prerrogativa de foro no ordenamento jurídico brasileiro e as imunidades por prerrogativa de foro em outros países. No segundo capítulo aborda-se a prerrogativa de foro após o advento da Constituição Federal de 1988, e a previsão legal de imunidade formal ou processual dos parlamentares e as competências legais e jurisdicionais previstas na redação da Constituição. No terceiro capítulo apresenta-se os argumentos favoráveis e contrários a manutenção do foro por prerrogativa de função no ordenamento jurídico brasileiro e as propostas legislativas de mudanças na legislação para limitar sua abrangência ou até a extinção do ordenamento jurídico, além do julgamento do Supremo Tribunal Federal que limitou seu alcance a crimes cometidos em função do exercício do cargo excluindo sua abrangência nos crimes comuns. Há um crescente entendimento público contrário à preservação do instituto do foro privilegiado e suas imunidades no ordenamento jurídico brasileiro, seja ele por parte dos doutrinadores, juristas, magistrados e principalmente pela sociedade que observa nele um instrumento de impunidade processual penal institucionalizado em defesa de políticos e autoridades do Estado que fazem uso de tal prerrogativa para cometer atos ilícitos com a certeza da impunidade.

Palavras-chave: foro – imunidades – privilegiado – constituição.

## RESUMEN

Esta Monografía trata de la (In) constitucionalidad del Foro "Privilegiado" por Prerrogativa de Función. Se estudiará, fundamentándose en la doctrina y legislación, los orígenes y alteraciones introducidas en el ordenamiento jurídico brasileño a lo largo de siete Constituciones Federales en cuanto al Foro "Privilegiado" por Prerrogativa de Función, tratando específicamente sobre la constitucionalidad del derecho a juicio especial en Instancias Superiores por prerrogativa de función que Diputados Federales y Senadores de la República poseen procesalmente. El problema consiste en saber si es posible desconsiderar la prerrogativa de función siempre que el foro privilegiado sea utilizado para alcanzar fines que contrarresten directamente la Constitución. El objetivo general de la investigación se centra en analizar la literatura y legislación pertinente a la prerrogativa de foro en relación a las inmunidades parlamentarias vinculadas al ejercicio del cargo. Su relevancia está en la búsqueda de explicaciones para el actual problema crónico de la corrupción que afecta a todos a través de la observación de la actual situación del escenario político nacional enfocándose en la principal causa que es la impunidad generada por los privilegios que los agentes públicos gozan procesalmente. La metodología adoptada en la investigación se caracteriza como teórica, pues desarrollará la temática delimitada por medio de documentación indirecta. La generación de datos se dará de forma cualitativa, teniendo fines explicativos sobre la problematización, el análisis e interpretación de datos serán a través del método hipotético-deductivo, teniendo como método de procedimiento secundario el histórico sobre el tema. En el primero capítulo se contextualizará sobre los orígenes históricos de la prerrogativa de foro privilegiado y los fundamentos para su surgimiento, aspectos conceptuales sobre la prerrogativa y juicio en tribunales superiores, orígenes de la prerrogativa de foro en ordenamiento jurídico brasileño y las inmunidades por prerrogativa de foro en otros países. En el segundo capítulo se aborda la prerrogativa de foro después del advenimiento de la Constitución Federal de 1988 y la previsión legal de inmunidad formal o procesal de los parlamentarios y las competencias legales y jurisdiccionales previstas en la redacción de la Constitución. En el tercer capítulo se presentan los argumentos favorables y contrarios al mantenimiento del foro por prerrogativa de función en el ordenamiento jurídico brasileño y las propuestas legislativas de cambios en la legislación para limitar su alcance o hasta la extinción del ordenamiento jurídico además del juicio del Supremo Tribunal Federal que limitó su alcance a crímenes cometidos en función del ejercicio del cargo excluyendo su alcance en los crímenes comunes. Hay un creciente entendimiento público contrario a la preservación del instituto del foro privilegiado y sus inmunidades en el ordenamiento jurídico brasileño, sea por parte de los adoctrinadores, juristas, magistrados y principalmente por la sociedad que observa en él un instrumento de impunidad procesal penal institucionalizado en defensa de políticos y autoridades del Estado que hacen uso de tal prerrogativa para cometer actos ilícitos con la certeza de la impunidad.

Palabras-clave: foro - inmunidad - privilegiado - constitución.

## **LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.**

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

Art. – Artigo

nº - número

p. - página

CF – Constituição Federal

§ - Parágrafo

PEC – Proposta de Emenda a Constituição

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

TST – Tribunal Superior do Trabalho

STM – Superior Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 A PRERROGATIVA DE FUNÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 ORIGENS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO .....	14
1.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO .....	16
1.3 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO BRASIL .....	24
1.4 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO EM OUTROS PAÍSES .....	27
<b>2 O FORO PRIVILEGIADO E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	<b>31</b>
2.1 O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	31
2.2 PREVISÃO LEGAL E REGULAMENTAR DAS IMUNIDADES E PRERROGATIVAS .....	35
2.3 DAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS QUANTO A PRERROGATIVA DE FORO .....	40
<b>3 FORO ESPECIAL: PRIVILÉGIO, PRERROGATIVA E A NECESSIDADE DE RESTRIÇÃO</b> .....	<b>44</b>
3.1 FORO PRIVILEGIADO: PRERROGATIVA .....	44
3.2 FORO PRIVILEGIADO: PRIVILÉGIO .....	47
3.3 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) 10/2013 .....	56
3.4 STF APROVA RESTRIÇÃO DA PRERROGATIVA DE FORO A CRIMES COMETIDOS EM FUNÇÃO DO EXERCÍCIO DO CARGO .....	58
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema desta monografia se deu através da observação de situações que estão acontecendo no cenário político nacional, ou seja, através de uma análise de situações rotineiras que o Foro Privilegiado por Prerrogativa de Função está causando ao país. A prerrogativa de foro especial a qual os parlamentares usufruem no exercício de seu mandato está causando um sentimento de profunda revolta e indignação na sociedade que ao acompanhar quase que diariamente notícias de jornais e mídia referente a escândalos milionários de corrupção, lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito as custas do erário público clama por mudanças.

Esta monografia trata da suposta inconstitucionalidade do foro especial “privilegiado” e da possibilidade de haver descon sideração da prerrogativa de função sempre que constatado que ela tenha sido utilizada para lograr privilégios pessoais incompatíveis com os valores previstos na Magna Carta. Estudar-se-á, fundamentando-se na doutrina e legislação, as origens e alterações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo de sete Constituições Federais quanto ao foro privilegiado por prerrogativa de função, tratando especificamente sobre a constitucionalidade do direito a julgamento especial em Instâncias Superiores que Senadores e Deputados Federais possuem.

Além disso, buscar-se-á realizar uma análise sobre a Imunidade Formal ou Processual do artigo 53, § 2º da Constituição Federal de 1988 que gozam os Parlamentares (Senadores e Deputados Federais). Para dar conta dessa proposta, resumiu-se o problema na seguinte questão: É possível descon siderar a prerrogativa de função sempre que o foro privilegiado for utilizado para alcançar finalidades que contrariarem diretamente a constituição?

Em outras palavras, os atos ilícitos cometidos com abuso ou excesso de poder devido à blindagem que a prerrogativa do cargo proporciona podem ser compatíveis com a Constituição ou ela poderia ser descon siderada nesses casos, algo semelhante ao que acontece com a personalidade jurídica das sociedades

empresariais? É sobre essa segunda questão que residirá o problema dessa pesquisa.

Tem-se como objetivo geral analisar a literatura, legislação e a jurisprudência pertinente ao foro privilegiado, especialmente em relação às imunidades dos parlamentares quando no exercício do cargo previstos do art. 53 da Constituição. Relatar as justificativas que deram origem a prerrogativa de foro e seu fundamento histórico-constitucional na legislação brasileiras e sua operacionalização em outros países, pesquisar o impacto na legislação brasileira quanto a prerrogativa de imunidade formal ou processual e o que ela acarreta processualmente.

Assim, a relevância desta pesquisa está na busca explicações para a atual situação de que alguns parlamentares se valem do cargo como uma espécie de blindagem para cometer fraudes na expectativa da morosidade da justiça, haja visto estarem sendo julgados pelas Cortes Superiores. A questão está em saber o motivo dessa sensação de impunidade gerada pela prerrogativa de foro. Por que esses agentes públicos pensam que ser julgados pelo STF, ou outro Tribunal Superior, é melhor do que ser submetido a julgamento em um Juiz de primeira instância?

O foro por prerrogativa de função destina-se a proteger não a pessoa diretamente, mas o cargo em que ela encontra-se investida. Com efeito, a Constituição Federal estabelece que, desde a expedição do diploma, Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento por crimes comuns pelo STF. A origem do instituto considera que o chamado foro por prerrogativa protege a função de determinado cargo, sendo, em princípio, de interesse público que as atribuições de determinados cargos estejam salvaguardadas por um tratamento que preze pela isonomia processual.

Visando encontrar a solução ao problema exposto nesta pesquisa, é possível perceber que a legislação brasileira assegura algumas vantagens e imunidades a um grupo minoritário de indivíduos que ocupam, mesmo que por um espaço curto de tempo, cargo ou função pública específico no governo, onde tem assegurado por prerrogativa de função que exercem foro privilegiado. Direito adquirido por algumas autoridades públicas, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, garantindo que possam ter um julgamento especial e particular quando são alvos de processos penais.

A partir de estudos prévios a respeito desse problema, pressupõe-se que o foro privilegiado por prerrogativa de função não pode ser utilizado com abuso de

direito ou excesso de poder para alcançar vantagens pessoais que contrariem o interesse público. Em que pese o instituto da prerrogativa de função tenha previsão constitucional, a Constituição não pode tolerar e, tampouco, ser compatível com excessos ou com flagrante afronta aos valores e princípios que se destina a resguardar. O foro privilegiado tem sido utilizado como espécie de blindagem pelos agentes políticos que buscam na prerrogativa de cargo que investem, permanecer imunes e impunes pelos crimes cometidos.

Por se tratar de uma temática pouco debatida e trabalhada, ainda é pouco difundida no ambiente acadêmico e social, partindo muitas vezes do senso comum a formação de opiniões sobre o tema. Esta investigação busca incentivar novas pesquisas, além de poder contribuir para um melhor entendimento sobre o tema por parte da sociedade fomentando a aprendizagem sobre o mesmo.

A repercussão está na reflexão acerca do pleno entendimento de como funciona a prerrogativa do Foro Privilegiado pela sociedade, se há interesse público na preservação de tal instituto. Visa esclarecer os motivos pelos quais existem tais imunidades aos Parlamentares a essa diferenciação de tratamento processual penal em instâncias superiores para indivíduos que ocupam cargo público em face da igualdade de todos perante a lei especificada em preceitos constitucionais e processuais penais.

A natureza da pesquisa é teórica. O gerenciamento de dados ocorrerá de forma qualitativa, tendo fins explicativos. Os procedimentos técnicos serão de pesquisa bibliográfica e documental. A análise foi construída a partir do método hipotético-dedutivo. A pesquisa caracteriza-se como teórica, pois desenvolverá a temática delimitada por meio de documentação indireta. O gerenciamento de dados será feito de maneira qualitativa, a partir da análise e estudo das informações colhidas junto ao referencial teórico que fundamentarão o projeto. Tendo como fins explicativos sobre a problematização, oferecendo maior conhecimento dentro da área jurídica do tema proposto.

A verificação de dados tem como fundamento, a documentação indireta, isto é, serão realizadas por meio de pesquisa bibliográfica, em livros, artigos científicos, periódicos, doutrinas e legislações. A análise de dados será feita pelo método hipotético-dedutivo, tendo como método de procedimento secundário o histórico sobre o tema, buscando obter explicações relativas à problematização no âmbito constitucional/processual oferecendo maior conhecimento dentro do campo jurídico.

Assim, no primeiro capítulo será analisado as origens históricas do foro privilegiado e as previsões de imunidades que destacados políticos da época da Grécia e Roma antigas possuíam. Os aspectos conceituais da prerrogativa de função e o entendimento quanto aos tribunais superiores de processar e julgar autoridades. Além da evolução histórica constitucional do foro por prerrogativa de função no Brasil desde o Brasil-Colônia passando pelo Império e posterior a Constituição Republicana de 1981, até o advento da Constituição.

No segundo capítulo será analisado o advento do Texto Magno e a previsão legal da imunidade formal ou processual, mudanças no entendimento a partir da Emenda Constitucional nº 35 de 2001 na redação do art. 53 da Carta da República. Será analisado o regimento interno do Congresso Nacional que norteiam os trabalhos e funcionamento interno das duas Casas. Ainda será feita uma breve abordagem sobre as competências jurisdicionais dos tribunais quanto ao crime cometido e o cargo ocupado que goza do foro especial.

No terceiro capítulo será analisado os argumentos jurídicos e doutrinários favoráveis e contrários à manutenção do Foro Privilegiado no tocante a previsão de imunidade formal ou processual em nossa legislação, além da possibilidade de alteração da lei por meio da Proposta de Emenda à Constituição (*PEC*) 10/2013, de modo a equiparar o tratamento processual penal a todos os cidadãos. Além do recente entendimento da Suprema Corte quanto à restrição do foro privilegiado quando se tratar de crimes comuns cometidos por parlamentares no exercício do cargo.

## 1. A PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Este capítulo destina-se a apresentar os aspectos introdutórios do tema, suscitando elementos de cunho eminentemente conceitual. Antes de tratar especificamente sobre a evolução do foro por prerrogativa de função no Brasil e seu histórico constitucional, cabem breves considerações quanto ao surgimento e a evolução histórica sobre o instituto da prerrogativa de função.

Cabe ser feita uma breve observação ao leitor quanto à nomenclatura da prerrogativa de foro. A tradicionalmente utilizada e citada na redação dada pela Constituição Federal de 1988 é Prerrogativa de (Foro Especial). Salienta-se que, não está incorreto o termo (Foro Privilegiado), sendo que, na atualidade é amplamente utilizado por doutrinadores e membros do Poder Judiciário e Legislativo ao opinar quanto às imunidades parlamentares.

### 1.1 ORIGENS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

José Mendes de Almeida Júnior, refere-se ao início do foro por prerrogativa de função, propriamente dito no Direito Processual Penal, emerge como manifestação do processo penal Romano, configurando relevante alteração realizada neste período a designação de certos privilégios em favor de determinadas classes de indivíduos. As regras ordinárias de instrução do processo criminal. Assim, surge a jurisdição especial para julgamento dos crimes dos senadores, que eram julgados por seus colegas senadores; os eclesiásticos que eram julgados pelas jurisdições mais altas; além das isenções, concretizadas para os soldados e seus filhos, aos veteranos do exército, para a nobreza em geral (ALMEIDA JÚNIOR, 1959).

Nos termos sustentados por Almeida Júnior, referidos benefícios foram alargados pelo Rei Filipe II da Espanha, com fulcro no Alvará de 31 de dezembro de 1584, autorizando a expedição de alvarás de fiança pelo Conselho Geral para os seus súditos privilegiados. Ademais, a ampliação não foi apenas no que se refere aos privilégios, a abrangência da jurisdição e das imunidades eclesiásticas merece destaque, ratificando a influência da Igreja durante o período (ALMEIDA JÚNIOR, 1959).

Em razão deste sistema adotado na Espanha, pelo então Rei Filipe II, originou-se a marcha dos reis, ao diferenciar os delitos referentes às justiças seculares, daqueles indivíduos associados às oficialidades eclesiásticas. Neste processo, ampliaram-se os casos de cidadãos privilegiados, que restava fundado não sobre a natureza do delito cometido, mas sobre a qualidade ou cargo das pessoas acusadas, qualidades estabelecidas em favor dos nobres, dos juízes, dos oficiais judiciais, abades, fidalgos e pessoas poderosas da sociedade, o que acabou culminando na classificação dos crimes, relativamente às jurisdições, em crimes privilegiados, crimes eclesiásticos e crimes comuns (ALMEIDA JÚNIOR, 1959).

Dentro das considerações históricas do foro privilegiado, é importante destacar as imunidades parlamentares, pois foi através delas que surgiram as prerrogativas em razão da função ocupada pelo parlamentar. Segundo Jorge Kuranaka, a origem do instituto foi em Roma e Grécia antigas, embora muitos pesquisadores apontem a sua origem na Inglaterra no século XIV (KURANAKA, 2002).

Na Grécia antiga, os oradores atenienses só faziam sua explanação com uma coroa de mirto, estando assim invioláveis pelas opiniões e votos que proferissem diante dos cidadãos reunidos em assembleia. Na Roma antiga, os patrícios gozavam de todas as vantagens políticas e principalmente econômicas, já a plebe, a classe social pobre e inferior, ficava em posição desvantajosa o que acabou gerando greves da população trabalhadora da cidade. Os patrícios a fim de acabar com as revoltas populares, estipularam um pacto, no qual a plebe teria representação junto ao senado romano (KURANAKA, 2002).

Posteriormente, foi criada uma lei que garantiu a total inviolabilidade aos integrantes do senado romano, assegurando que ninguém poderia violentar um tribuno, nem feri-lo, nem matá-lo. Tampouco poderia ser preso ou punido por seus atos. Aquele que violasse tal regra seria considerado impuro, teria seus bens confiscados e até sentenciado à morte dependendo da gravidade do caso. Ninguém tinha força contra um tribuno, com exceção de outro tribuno. Daí o início sacrossanto das imunidades parlamentares (KURANAKA, 2002).

Com o passar dos anos e a criação do Estado às imunidades parlamentares foram ganhando destaque como prerrogativas de função. No Parlamento inglês em 1689, foi elaborada a Declaração de Direito, por meio de dois fundamentos, relativo à liberdade de opinião ou de palavra e o direito a imunidade à prisão arbitrária. Ou

seja, nas palavras de Alexandre de Moraes, a Declaração de Direito de 1689, proclamou que a liberdade de expressão ou a troca de opiniões no parlamento não pode ser impedida em qualquer corte ou lugar fora do Parlamento (MORAES, 2003).

Assim, verifica-se que o instituto do foro privilegiado por prerrogativa de função e suas imunidades teve seu crescimento durante a Idade Média, sendo comumente utilizado aos nobres e ao clero da época. Muitos ao exemplo dos Reis e Imperadores eram tratados como uma divindade entre os homens, não respondiam em hipótese alguma por seus atos.

## 1.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

O Foro especial por prerrogativa de função é entendido como a competência dos Tribunais Superiores para processar e julgar autoridades (o qual exista previsão constitucional) que, no decorrer do exercício de suas funções públicas, tenham praticado crimes. Segundo Fernando da Costa Tourinho Filho, competência por prerrogativa de função:

Consiste no poder que se concede a certos Órgãos Superiores da Jurisdição de processar e julgar determinadas pessoas. Há pessoas que exercem cargos de especial relevância do Estado, e em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria gozam de foro especial, isto é, não serão processadas e julgadas como qualquer o povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instâncias mais elevada. (TOURINHO FILHO, 2011, p. 321).

Assim, conforme diz Guilherme de Souza Nucci:

Quando houver prerrogativa de função, isto é, a existência de eleição legal de um foro privilegiado para julgar determinado réu, que cometeu a infração penal investido de função especial, revelam-se as demais regras de fixação da competência, passando-se a respeitar o foro específico, que diz respeito à qualidade da pessoa em julgamento (*ratione personae*). (NUCCI, 2010, p. 259).

Alexandre de Moraes conceitua a imunidade parlamentar ao exercício eficiente da sua função, as imunidades representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo nacional, são prerrogativas constitucionais outorgadas aos membros do Congresso, para que estes possam desempenhar suas funções. As imunidades são garantias materiais e formais, admitidas nas constituições para que os membros do Poder Legislativo possam desempenhar suas

funções evitando desfalques na integração do respectivo quórum necessário para deliberação (MORAES, 2012).

Para Alexandre de Moraes, a imunidade formal é a prerrogativa que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a sua diplomação ao cargo no Congresso Nacional (MORAES, 2012).

Segundo os ensinamentos de Alexandre de Moraes:

Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários. (MORAES, 2012, p. 456).

Ainda sobre a imunidade material, Alexandre de Moraes conclui que:

A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Nas suas opiniões, palavras ou votos, jamais se poderá identificar, por parte do parlamentar, qualquer dos chamados crimes de opinião ou crimes da palavra, como os crimes contra a honra, incitamento ao crime, apologia de criminosos, vilipêndio oral a culto religioso etc., pois a imunidade material exclui o crime nos casos admitido; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal. (MORAES, 2012, p. 462)

Segundo os ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes, as imunidades não são concebidas para gerar privilégios aos indivíduos que por acaso enseja desempenho de mandato popular, tem por prerrogativa, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do legislativo (MENDES, BRANCO, 2014).

Segundo o entendimento do professor Damásio E. de Jesus, as imunidades materiais são como causas funcionais de isenção de pena. Assevera que os parlamentares, se cometido o ato ilícito no exercício da função, não respondiam pelos chamados delitos por opinião ou de palavra expressa, concluindo assim nestes casos, os Deputados Federais e Senadores da República, diante da imunidade processual/penal, ficavam livres do inquérito processual e da mesma forma do processo criminal (JESUS, 1988).

Segundo Júlio Fabbrini Mirabete, “[...] há pessoas que exercem cargos e funções de especial relevância para o Estado e em atenção a eles é necessário que sejam processados por órgãos superiores, de instância mais elevada”. (MIRABETE, pag. 181, 2006).

Ainda segundo Mirabete:

Entre as imunidades relativas, em seu sentido amplo, estão as referentes ao foro por prerrogativa de função, consistentes no direito de determinadas pessoas de serem julgadas, em virtude dos cargos ou funções que exercem, pelos Órgãos Superiores da Jurisdição, em competência atribuída pela Constituição Federal ou constituições estaduais. (MIRABETE, 2000, p. 67)

Maria Helena Diniz trata a matéria como:

[...] regalia concedida legalmente aos que exercem altas funções públicas para serem julgados em foro especial ou serem inquiridos, na qualidade de testemunhas, em sua residência ou onde exercem sua função. Dentre eles cita-se: presidente e vice-presidente da República; presidente do Senado e o da Câmara dos Deputados; ministros de Estado; ministros do STF, STJ, do STM, TSE, TST e do TCU; procurador-geral da República; senadores; deputados federais; governadores; deputados estaduais; desembargadores; juizes dos Tribunais de Alçada, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal; embaixador do país e, por lei ou tratado, concede idêntica prerrogativa ao agente diplomático do Brasil. (DINIZ, 2005, p. 807).

Plácido e Silva, conceitua o foro privilegiado como sendo “[...] aquele que se atribui competente para certas espécies de questões ou ações ou em que são processadas e julgadas certas pessoas”.(SILVA, 2009, p. 328).

Segundo Christovão Malta e Júlia Lefevre, foro “privilegiado” é:

Único foro em que podem ser ajuizadas certas demandas contra determinadas pessoas, em virtude do alto cargo que ocupam na organização do Estado. O Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal, entre outras autoridades, por exemplo, gozam de foro privilegiado em matéria criminal. (MALTA, LEFEVRE, 1987, p. 409).

Nesse mesmo sentido se posiciona Francisco Dirceu Barros, que assevera sobre o tema:

Na realidade, não pode haver “privilégio” às pessoas, pois a lei não pode ter preferências, mas é necessário que leve em conta a dignidade dos cargos e funções públicas. Há pessoas que exercem cargos e funções de especial relevância para o Estado e em atenção a elas é necessário que sejam processados por órgãos superiores, de instância mais elevada. O foro por prerrogativa de função está fundado na utilidade pública, no princípio da

ordem e da subordinação e na maior independência dos tribunais superiores. (BARROS, 2006, p. 524).

Pontes de Miranda afirma que o foro “privilegiado” é “[...] aquele que cabe a alguém, como direito seu (elemento subjetivo, pessoal, assaz, expressivo); portanto, o foro do juízo que não é comum”. (MIRANDA, 1981, p. 237).

Para Eugênio Pacelli, a criação de foros privativos por prerrogativa de função assegura que o julgamento se faça por órgãos colegiados do Poder Judiciário, formados por indivíduos dotados de vasta experiência jurídica adquirida ao longo do tempo do exercício de suas funções:

[...] mais afastados, em tese, do alcance das pressões externas que frequentemente ocorrem em tais situações, e em atenção também à formação profissional de seus integrantes, quase sempre portadores de mais alargada experiência judicante, adquirida ao longo do tempo de exercício na carreira. (PACELLI, 2015, p. 204).

No mesmo sentido, Marcellus Polastri Lima, o foro especial por prerrogativa de função “[...] encontra justificativa não em face do privilégio de certa pessoa, mas em vista da dignidade da função ou cargo exercido, e, assim, pela relevância desta função estatal devem ser julgados por órgão de instância mais elevada”. (LIMA, 2014, p. 333).

Para Aury Lopes Junior, a prerrogativa de função é uma garantia que algumas pessoas apresentam em razão de ocuparem determinadas funções, sendo julgadas por determinados Tribunais Superiores. No entanto, cabe ressaltar que esta garantia não se caracteriza como um privilégio, mas sim uma prerrogativa de função de acordo com o cargo exercido. Esta garantia é de extrema importância, visto que, ao imaginar um juiz de primeiro grau julgando o 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 (LOPES JUNIOR, 2015).

Ressalta-se que a prerrogativa de foro não constitui um benefício para o réu, uma vez que o julgado por um Tribunal Superior composto por juízes mais experientes acaba confrontando-se com a desvantagem da impossibilidade de um verdadeiro duplo grau de jurisdição. Ou seja, no exemplo de um Deputado Estadual processado e julgado pelo Tribunal de Justiça do seu estado, somente terá recurso especial ou extraordinário da decisão proferida, não obtendo o reexame de prova em

ambos os recursos, limitando a discussão em instância superior de eventual violação sobre questões de normas federais ou constitucionais, diferentemente dos Deputados Federais e Senadores da República que são julgados de forma originária pelo Supremo Tribunal Federal (LOPES JUNIOR, 2015).

A Ação Penal 470 do Supremo Tribunal Federal, (também conhecida como Mensalão) admitiu o duplo grau de jurisdição de recurso ao próprio Supremo, por meio de Embargos Infringentes ou Embargos de Declaração, pelo prazo regimental de cinco dias (na referida ação, o STF concedeu 10 dias de prazo a defesa dos réus). Tal entendimento baseou-se no art. 8º, § 2º, alínea “h” do Pacto de São José da Costa Rica (BRASIL, 2013).

Em sentido contrário do que foi exposto acima, tem-se o posicionamento do jurista José Afonso da Silva afirmando que a prerrogativa de foro especial é um direito antirrepublicano, visto que acaba desnivelando os cidadãos perante a garantia constitucional de que “todos são iguais perante a lei” positivada no artigo 5º da Lei Maior:

É um direito subjetivo que se distingue por ser próprio de uma série fechada, restrita, de benefícios. Daí ser chamado de prerrogativa, que não é outra coisa senão, numa linguagem vernacular, predicamento. Claro que a prerrogativa suscita em todos nós uma certa estranheza, porque prerrogativa, em princípio, é um direito antirrepublicano. Ela desnivela os cidadãos. (SILVA, 2006, p. 535).

Em relação à prisão, José Afonso da Silva argumenta:

Quanto a prisão, estatui-se que, salvo flagrante de crime inafiançável, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos dentro do período que vai desde a sua diplomação até o encerramento definitivo de seu mandato por qualquer motivo, incluindo a não reeleição. Podem, pois, ser presos nos casos de flagrante de crime inafiançável, mas, os autos serão remetidos, dentro de 24 horas, à Câmara respectiva, para que, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, resolva sobre a prisão. (SILVA, 2009, p. 535).

Maria Lúcia Karam afirma que prerrogativa de função, na verdade, trata-se de proteção estatal ao cargo público, por consequência, aos seus ocupantes enquanto investido daquele. Entende-se portanto que a função do foro privilegiado faz-se em razão ao cargo e nunca em benefício da pessoa detentora deste. Assim vê-se que:

Diante da necessidade de resguardar a dignidade e a importância para o Estado de determinados cargos públicos, a Constituição Federal estabelece a competência originária dos tribunais em processos onde figurem como

partes ocupantes daqueles cargos, assim definindo a competência por prerrogativa de função, não em consideração à pessoa, mas ao cargo ocupado. (KARAM, 2002, p. 30).

Cabe lembrar que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça definiu que os juízes de primeiro grau convocados, eventualmente, aos Tribunais de Justiça para exercer a função de Desembargador, não gozam de prerrogativa de foro, uma vez que a prerrogativa é vinculada ao cargo e não ao eventual exercício da função. Assim, visando o entendimento de que o foro de prerrogativa de função tem como objetivo proteger o cargo e não o seu ocupante eventual. Sob esse ponto o Superior Tribunal de Justiça afirmar que:

O foro especial por prerrogativa de funcional não é privilégio pessoal do seu detentor, mas garantia necessária ao pleno exercício de funções públicas, típicas do Estado Democrático de Direito: é técnica de proteção da pessoa que o detém, em face de dispositivo da Carta Magna, significando que o titular se submete a investigação, processo e julgamento por órgão judicial previamente designado, não se confundido, de forma alguma, com a ideia de impunidade do agente. (BRASIL, 2008).

No entendimento de José Frederico Marques:

O que veda esse dispositivo constitucional é for estabelecido em atenção à pessoa em si (como nos casos dos foros pessoais, *-rectius*, profissionais). Aqueles instaurados em razão da relevância de função se acham em perfeitamente legitimados, mesmo porque evitam certa subversão hierárquica, como, por exemplo, o julgamento de um magistrado de grau superior, perante um juiz inferior. (MARQUES, 2000, p. 75).

No art. 53 da CF/88, estão previstas as imunidades às quais os Parlamentares são beneficiados desde sua diplomação no cargo. As imunidades materiais previstas no art. 53, caput da CF/88, garante aos parlamentares a inviolabilidade civil e penal, por qualquer palavra, opinião ou voto, estando no exercício e relacionados ao mandato, não restringindo-se apenas no âmbito do Congresso Nacional. Sendo assim, mesmo que parlamentar esteja fora do Congresso Nacional, mas no exercício de suas funções legislativas, em qualquer lugar do território nacional, estará protegido, não cometendo qualquer crime por sua opinião, palavra ou voto (LENZA, 2012).

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.  
§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse

caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que, caso o parlamentar seja efetivamente condenado pela prática de um crime, cuja pena seja a prisão, diante do texto constitucional enquanto não houver deliberação na respectiva Casa, o parlamentar não poderá ser preso para iniciar o cumprimento da pena sentenciada. Pois, segundo a orientação da Constituição Federal, os parlamentares não poderão ser presos, salvo em flagrante delito de crime inafiançável.

Assim, a imunidade material impede que o parlamentar seja condenado na medida em que há ampla descaracterização do tipo penal, não havendo responsabilização penal, civil, política e administrativa, ou seja, disciplinarmente. Tratando-se apenas de irresponsabilidade geral, tão somente se fato tenha ocorrido no desempenho de suas funções parlamentares, desempenhando o mandato e representando o povo no caso dos Deputados Federais ou o Estado no caso dos Senadores da República. Os parlamentares passam a ter imunidade formal/processual para a prisão a partir do momento em que são diplomados pela Justiça Eleitoral, portanto antes de tomarem posse, sendo esse, o ato público e oficial mediante o qual Senador ou Deputado Federal se investiria no mandato parlamentar (LENZA, 2012).

Ainda no art. 53, § 2º da CF/88, tem-se a previsão da imunidade formal ou processual relacionada à prisão dos parlamentares, bem como ao andamento do processo a ser iniciado contra eles. Sendo a imunidade formal restrita ao processo penal, ou seja, não abrange ação cível, civil pública e etc. Ainda segundo o STF, a imunidade é restrita àqueles que estão no exercício do mandato parlamentar (BRASIL, 1988).

No que se refere à imunidade processual, cumpre ressaltar que a Constituição brasileira prevê duas espécies de foro especial, as quais foram divididas por Romão Côrtes Lacerda em competência *ratione materiae*, relacionado com a matéria é o dado determinante da competência, consubstanciada nas justiças especializadas, como a militar, a federal, a eleitoral. E a competência *ratione personae*, em que a função a qual está vinculada a pessoa confere-lhe um foro especial (LACERDA, 1948).

Como se observa, os parlamentares, segundo a Constituição, desde a diplomação, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Mesmo assim, caso isso ocorra, caberá à casa respectiva, ou seja, Câmara dos Deputados ou Senado Federal resolver sobre a manutenção ou não da prisão do parlamentar.

Quanto ao processo a que estará sujeito o parlamentar, sem perder o foco, segue os ensinamentos do professor José Afonso da Silva:

O processo não depende mais da licença prévia da Casa a que o congressista pertence. Agora, recebida denúncia contra parlamentar, por crime ocorrido após a diplomação, o STF dará ciência a Casa respectiva. Contudo, partido político nesta representado poderá pedir a referida Casa a sustação do andamento da ação, pedido esse que deverá ser apreciado pela Casa no prazo improrrogável de 45 dias do seu recebimento pela mesa diretora. Se a casa aceitar o pedido pelo voto da maioria absoluta de seus membros, o processo será sustado, qualquer que seja a fase de seu desenvolvimento, antes da decisão final. Mas a sustação importa também a suspensão do prazo prescricional, enquanto durar o mandato. (SILVA, 2009 p.536).

Vale fazer ainda uma observação sobre a perda do mandato, Gilmar Mendes comenta:

O STF também já decidiu que a infidelidade partidária, consistente no abandono de legenda, enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguição política, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. É premissa dessa inteligência a ideia de que, no regime de democracia partidária, os candidatos recebem os mandatos dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular. O partido político pode postular a perda do cargo eletivo do parlamentar que lhe foi infiel e, na sua omissão, podem fazê-lo o Ministério Público Eleitoral e o terceiro interessado (por exemplo, o suplente). (MENDES, BRANCO, 2014, p. 918).

Ainda segundo Gilmar Mendes, a perda também pode ocorrer, por faltar o parlamentar a mais de 1/3 das sessões ordinárias durante o ano legislativo. Aqui a perda do mandato é decretada pela própria Mesa da Casa (Câmara dos Deputados Federais ou Senado Federal), em seguida a provocação de qualquer de seus membros ou de partido político com representação no Congresso Nacional (MENDES, BRANCO, 2014).

Vale ressaltar, que, somente a Constituição Federal versa de forma taxativa e indeclinável sobre matéria de foro privilegiado e suas imunidades. Aplica-se somente

para o processo e julgamento de ações por crimes comuns ou de responsabilidade enquanto estiverem ocupando o cargo que possui respaldo jurídico em uma das imunidades citadas, por instâncias judiciárias superiores, sendo definidos conforme a natureza do cargo público que exerça.

Nesse sentido entende-se que o foro por prerrogativa de função tem por objetivo proteger o cidadão que ocupa cargo público. Ocorre que, no decorrer dos anos, o Foro Privilegiado gerou uma proteção exacerbada às autoridades afrontando um dos pilares do Estado Democrático de Direito, o princípio da igualdade, bem como culminou na ausência de punibilidade processual dos corruptos.

### 1.3 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO BRASIL

José Augusto Delgado, em sua obra “O Foro por Prerrogativa de Função”, sugere que, durante o século XII ao XV, em Portugal, vigorou as Ordenações Filipinas, nas quais citava privilégios a determinados cidadãos detentores de cargos ou funções no Estado a exemplo, desembargadores, fidalgos, doutores, cavaleiros, escrivães da Real Câmara e esposas, ainda que viúvas, deputados da Real Junta do Comércio e da Companhia Geral da Agricultura. Embora a lei determinasse que os réus devessem ser capturados, eram privilegiados com o relaxamento da prisão caso condenados, tudo em razão do cargo pessoal que possuíam, ficavam à disposição do Juízo, sob pena de cumprir suas ordens (DELGADO, 2004).

No Brasil-Colônia, as normas vigentes no país eram as Ordenações Filipinas onde retratava claramente o poder reacionário da figura do Rei ou Imperador. Ficando claro esse entendimento autoritário quando eles se davam o direito de promulgar ou revogar uma lei quando fosse conveniente sem a necessidade de autorização ou posterior impedimento do Parlamento.

Durante o período imperial sobre o regime monárquico, a Constituição de 1824 já dispunha sobre o assunto em seu artigo 179, XVII: “À exceção das causas, que por sua natureza pertencem a Juízos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro Privilegiado, nem comissões especiais nas causas cíveis, ou crimes.” (BRASIL, 1824).

O art. 47 dispunha ser atribuição exclusiva aos Senadores a competência para reconhecer os delitos individuais praticados pelos membros da Família Real, Ministros, Senadores, Deputados e Conselheiros. O art. 99 estabelecia privilégio

absoluto para o Imperador, cuja pessoa era inviolável e sagrada, não estando sujeito a responsabilidade alguma sob seus atos (BRASIL, 1824).

A primeira Constituição Republicana, de 1891 proferiu de forma expressa na redação do capítulo dedicado às garantias e direitos individuais de forma taxativa a proibição em seu art. 72, § 23, “À exceção das causas, que, por sua natureza, pertencem a juízos especiais, não haverá foro privilegiado”. Mas, fixou-se competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originária e privativamente o Presidente da República e ministros de Estado, nos termos do art. 52, § 1º e 2º:

§ 1º - Respondem, porém, quanto aos atos, pelos crimes em lei;  
 § 2º - Nos crimes, comuns e de responsabilidade serão processados e julgados no Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para julgamento deste. (BRASIL, 1891).

A Constituição de 1934 manteve a vedação em seu art. 113, nº 25, incluindo a proibição de tribunais de exceção no Brasil: “Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção; admitem-se, porém, juízos especiais em função da natureza das causas”. Além do Presidente da República e Ministros de Estado julgamento especial em função da natureza passou a alcançar juízes de Tribunais Federais, Procurados Geral e Embaixadores (BRASIL, 1934).

Já Constituição de 1937 (carta totalitária) nem chegou a mencionar foro especial para autoridades que ocupassem cargo público, porém criou o Conselho Federal o qual seria competente para julgar o Presidente da República, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Era extremamente autoritária, concentrava do poder nas mãos do Presidente da República.

Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.  
 § 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.  
 Art 100 - Nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal. (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 restabeleceu a proibição ao foro de prerrogativa de função em seu art. 141, § 26: “Não haverá foro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção.” Porém atribuía competência ao Supremo Tribunal Federal para processar

e julgar crimes comuns contra o Presidente da República, Procurador-Geral e Ministros de Estado:

Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:  
I - processar e julgar originariamente:  
a) o Presidente da República nos crimes comuns;  
b) os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República nos crimes comuns. (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1967, art. 153, § 15, Emenda Constitucional de 1969, nº 1, manteve a proibição: “A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção”. Mesmo assim, previa em seu texto inúmeras hipóteses de foro especial para membros do governo Federal e Tribunais estaduais em seus artigos 44, 85, 88, 114 e 136 (BRASIL, 1967).

Observa-se que nem mesmo durante o Regime Militar 1964 a 1985 (Regime de Exceção) vigorou tal entendimento jurisdicional/processual no país em benefício das autoridades Militares ou Parlamentares à frente do país. Também se percebe que as primeiras Constituições brasileiras vedavam o amplo número de beneficiados autoridades públicas com a prerrogativa do foro privilegiadas ou imunidades quanto ao cargo, e vedavam a existência de juízo e tribunal de exceção, com ressalvas quanto a sua natureza criminal, pertenciam a juízos especiais.

Ao promulgar a Constituição de 1988, sendo considerada a mais democrática de todas as Constituições brasileiras (Constituição Cidadã), a Assembleia Nacional Constituinte manteve nos direitos e garantias fundamentais a proibição de juízo ou tribunal de exceção em seu art. 5º, XXXVII, que assim dispõe: “não haverá juízo ou tribunal de exceção”, porém abriu várias possibilidades de foro especial por prerrogativa de função (BRASIL, 1988).

Ele aparece em vários pontos do texto: art. 53, § 1º, “Deputados Federais e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. O art. 102 da Constituição cita as competências do STF, delega à corte superior processar e julgar originalmente (ou seja, inicialmente, e não em grau de recurso oriundo de instâncias inferiores), Presidente e vice-presidente da República, membros do Congresso Nacional, procurador geral da República, Ministros de Estado e seus próprios ministros nas infrações penais comuns (BRASIL, 1988).

A proibição de júízo ou tribunais de exceção no art. 5º, XXXVII, da Constituição de 1988, requer maiores investigações quanto a seu alcance, cabe verificar a amplitude de sua abrangência proibitiva e se isso incluiria o foro privilegiado. Tendo como base de estudo se houve uma evolução de pensamento, de incluir o privilégio no conceito de júízo ou tribunal de exceção frente aos princípios democráticos (BRASIL, 1988).

Cabe registrar que a atual Constituição, apesar de suas qualidades frente a direitos e garantias aos cidadãos, foi a mais benéfica em conceder imunidades e foro privilegiado a um grande número de autoridades públicas entre todas as constituições brasileiras já existentes, indo desde os municípios, os estados e União. São registradas várias hipóteses do privilégio em seu texto expresso nos art. 29, X; art. 96, III; art. 102, I, b, c; art. 105, I, a; art. 108, I, a; art. 125; todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como art. 84 a 87 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

#### 1.4 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO EM OUTROS PAÍSES

Atualmente vários países trazem em suas Constituições algum tipo de imunidade parlamentar no tocante à função que exerce. Porém, é importante salientar que cada país adota prerrogativas que estejam em conformidade com suas normas constitucionais.

O ex-ministro do STF José Paulo Sepúlveda Pertence, mesmo sendo favorável a manutenção de tal instituto constitucional, reconheceu que poucos ordenamentos constitucionais são tão generosos quanto a vigente Constituição Federal na outorga da prerrogativa de foro a parlamentares no exercício do cargo (BRASIL, 1999).

O ex-ministro citou em seu voto a previsão de foro especial em Constituições de alguns países na Ação Penal n.º 315 – 4 do Distrito Federal. Na Espanha, arts. 71 e 102 da CF de 1978 atribuem competência à Câmara Penal do Tribunal Superior para instrução e julgamento das causas contra parlamentares, bem como causas que envolvam responsabilidade criminal do Presidente e demais membros do governo; Na Venezuela, art. 200 CF determina competência privativamente ao Tribunal Supremo de Justiça para conhecer os delitos que cometam os integrantes da Assembleia Nacional; Na Itália, art. 134 da CF atribui competência a Corte

Constitucional para julgar o Presidente da República; Na França, art. 68 CF atribui ao Parlamento competência de destituir o Presidente da República (BRASIL, 1999).

Na Argentina, art. 100 da CF determina que o chefe de gabinete ministerial do governo possui responsabilidade perante o Congresso Nacional; Em Portugal, art. 130 da CF determina que o Presidente da República responderá ao Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções; Nos Estados Unidos art. I, Seções 2 e 3; Art. II, Seção 4 da CF, atribui ao Senado o julgamento de impeachment do Presidente e vice-presidente da República, já os embaixadores, ministros de Estado e outros envolvidos na administração do Estado possuem foro originário perante a Suprema Corte do país art. III, Seção 2 CF. (BRASIL, 1999).

No mesmo sentido, Newton Tavares Filho apresentou dados referentes ao foro especial em outros países:

Na Noruega, o art. 86 da Constituição de 1814 outorga competência à Corte de Impeachment para julgar, em primeira e última instância, ações ajuizadas pelo Parlamento contra os membros do Conselho de Estado, da Corte Suprema ou do próprio, por condutas criminosas ou ilegais, nos casos em que essas autoridades tenham violado suas obrigações constitucionais.

Na Alemanha, o art. 61 da Constituição de 1949 outorga à Corte Constitucional a competência para julgar o impeachment do Presidente federal, em caso de deliberada violação da Lei Fundamental ou de qualquer outra lei federal alemã [...].

Na Colômbia, a Constituição de 1991 atribui competência à Corte Suprema de Justiça para conhecer e julgar os delitos cometidos pelos membros do Poder Legislativo. Essa Corte é também a única autoridade que poderá ordenar a detenção dos congressistas, mesmo em caso de flagrante delito (art. 186). O Presidente da República, a seu turno, não poderá ser processado nem julgado por delitos senão em virtude de uma acusação da Câmara de Representantes, e quando o Senado tenha declarado que há lugar para formação do processo (art. 199).

[...] na Suécia, o art. 7 do Capítulo 5 da Constituição consagra uma imunidade absoluta de foro para o Rei e para o Regente que eventualmente exerça o trono. O mesmo ocorre na Constituição norueguesa de 1814 (art. 5). Nesse caso, essas pessoas pura e simplesmente não podem ser processadas, estando fora do alcance do Poder Judiciário.

Na Áustria, o art. 142 da Constituição de 1920 atribui à Corte Constitucional competência para se pronunciar em processos concernentes à responsabilidade constitucional das mais altas autoridades federais e estaduais, por contravenções legais culposas em razão de suas atividades oficiais. (TAVARES FILHO, 2016, p. 11 e 12).

Ainda segundo Tavares Filho, Na França, a Constituição de 1958 dá ao Parlamento a competência de destituir o Presidente da República, em caso de descumprimento de seus deveres no exercício de seu mandato art. 68. Estando no exercício, o Presidente da República não estará sujeito a ação, ato de instrução ou

ato persecutório perante nenhuma jurisdição ou autoridade administrativa francesa, art. 67 (TAVARES FILHO, 2016).

Na Itália, o Presidente do Conselho dos ministros e integrantes dos ministérios, nos crimes cometidos durante o exercício de suas funções, são submetidos à jurisdição ordinária, após autorização do Senado da República ou da Câmara dos Deputados, conforme as normas estabelecidas na Constituição (art. 96). O Tribunal Constitucional, por sua vez, é competente para julgar as acusações contra o Presidente da República (art. 134) (TAVARES FILHO, 2016).

Conforme Kuranaka, a Constituição do Paraguai de 1967, estabelece que os membros do Congresso Nacional do país não possam ser acusados, interrogados ou presos em função do que dizem ou escrevem, exceto em flagrante delito, quando ficarão em prisão domiciliar, até o fato ser comunicado à Casa Legislativa a que pertence. Porém, podem ser processados pela Justiça Ordinária, ficando obrigado o juiz a comunicar a sentença à Casa Legislativa respectiva a qual será responsável de suspender o mandato ou colocá-lo à disposição do Poder Judiciário onde responderá por seus atos (KURANAKA, 2002).

Nos Estados Unidos, o instituto da imunidade possui previsão legal na Constituição de 1787. Porém, as imunidades sofrem restrições, caso o parlamentar venha a cometer crime de traição ou de grande gravidade, ou seja, acusado de conspiração contra a paz e a segurança nacional, a instauração de processo penal não depende de prévia autorização do Congresso Nacional (KURANAKA, 2002).

A Constituição de 1966 do Uruguai determina que os Senadores nunca sejam responsabilizados por votos ou opiniões que sejam tornadas públicas no exercício da função, art. 113. O art. 114 proíbe acusações por quaisquer crimes cometidos, com exceção dos apontados no art. 93. Tais imunidades permanecem validas apenas enquanto os parlamentares estiverem no exercício dos respectivos mandatos. Bolívia e Chile preservam as imunidades parlamentares nos moldes do Paraguai e Uruguai (KURANAKA, 2002).

Importante ressaltar, que o tema é tratado de maneira diversa no ordenamento jurídico de todos os países. Porém, é possível notar que em nenhum dos países citados as imunidades ou foro por prerrogativa de função são tão abrangente em quantidade de cargos e número de autoridades beneficiados a exemplo do Brasil.

Neste capítulo verificaram-se as origens históricas do foro privilegiado por prerrogativa de função e qual era sua função e alcance na proteção dos agentes públicos. Também estudou-se os aspectos conceituais sobre o tema proposto, baseando-se em conceitos de juristas e doutrinadores. A prerrogativa de foro especial no Brasil, desde o Brasil-colônia, passando pelo Império, o advento da República, até a atual Constituição Federal de 1988. Por fim, a operacionalização da prerrogativa de foro em outros países.

E o que será abordado no próximo Capítulo diz respeito ao estudo do foro privilegiado na legislação brasileira partindo do estudo do advento da Constituição Federal de 1988, estudando-se a previsão legal de imunidade formal ou processual dos parlamentares, Regimento Interno de cada respectiva Casa do Congresso Nacional e sua influência no tocante à prerrogativa de foro, além das competências processuais de cada Tribunal do Poder Judiciário brasileiro.

## 2 O FORO PRIVILEGIADO E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A abordagem desse estudo é a questão da prerrogativa de foro especial dos Deputados Federais e Senadores do Brasil. Assim, entende-se que a Constituição outorgou privilégios aos membros do Congresso Nacional para que estes possam desempenhar melhor suas funções legislativas, fazendo-se necessário que os mesmos gozem da imunidade material, sendo necessária a proteção da liberdade de expressão do pensamento, palavras, discurso e voto e a imunidade processual, que os resguardam de certos procedimentos legais processuais.

### 2.1 O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Até agora, viu-se as origens históricas do instituto denominado foro por prerrogativa de função e seus aspectos conceituais mais importantes. Abordou-se as origens da prerrogativa de foro desde o Brasil-Colônia, passando pelo Império, Brasil República até a atual Constituição de 1988 em vigor no Brasil, sendo feito um breve relato sobre o tema em outros países. A partir de agora será apresentado à previsão da prerrogativa na legislação brasileira, as previsões de imunidade material e formal ou processual, regimentos internos do Congresso Nacional e das competências previstas no texto da Constituição.

Celso Ribeiro de Bastos traz o seguinte entendimento sobre as imunidades:

Para a incidência do princípio da imunidade material é necessário a satisfação de dois requisitos: em primeiro lugar, o crime por ele praticado há de ser no exercício do mandato; em segundo lugar, haverá de ser um daqueles crimes passíveis de materialização por via de opiniões, palavras e votos. (BASTOS, 2002, p. 207).

As imunidades referentes ao exercício do mandato foram expressamente prevista em todas as Constituições que já se passaram no Brasil, sendo que a Carta Magna de 1988 reforçou a proteção formal dos parlamentares. Uma possível consequência disso é que alguns parlamentares possam ter se aproveitado dessa situação favorecida para cometerem crimes, o que pode ser percebido pela quantidade de casos de corrupções mostrados pela mídia, dentre tantos outros que não foram investigados.

Promulgada em 20 de dezembro de 2001, a Emenda Constitucional nº 35 apresentou nova redação às disposições do art. 53 da Constituição Federal de 1988,

tendo o objetivo rever o sistema de prerrogativas das imunidades e inviolabilidades parlamentares, que, com o passar do tempo, tornou-se ultrapassado, e talvez não atendesse mais aos anseios de justiça da sociedade (BRASIL, 1988).

A redação do art. 53 antes da Emenda Constitucional nº 35/2001, condicionava a respectiva Casa à prévia licença para processar e a decretação de prisão do seu membro. Em síntese, os Deputados Federais e Senadores da República eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos desde o momento em que o TSE emeti-se o diploma, os membros do Congresso Nacional não podiam ser presos, salvo se o crime for inafiançável e em flagrante delito, nem podiam ser processados criminalmente sem a prévia autorização de sua respectiva Casa legislativa. Em caso de indeferimento do pedido de licença ou da ausência de deliberação da Casa, suspendia-se a prescrição enquanto durasse o mandato do respectivo parlamentar (BRASIL, 1988).

Sendo, a partir daí, o crime considerado inafiançável e, havendo prisão em flagrante era remetidos no prazo de até vinte e quatro horas a respectiva casa, onde, pelo voto secreto da maioria de seus membros fosse resolvido sobre a autorização da prisão, ou não se formasse o entendimento de culpa. Somente após esse processo Deputados e Senadores eram submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Os parlamentares não eram obrigados a testemunhar sobre informações privilegiadas recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou receberam informações sobre o caso (BRASIL, 1988).

Em tempo de guerra, a incorporação às Forças Armadas aos parlamentares, dependia de expressa licença da respectiva Casa. Ainda citava que as imunidades dos parlamentares continuariam a existir durante o estado de sítio. Nesse caso só poderiam ser suspensas mediante voto de pelo menos dois terços dos membros da respectiva Casa, nos casos de atos que viessem a ser praticados fora do recinto do Congresso Nacional, sendo esses atos incompatíveis com a execução da medida (BRASIL, 1988).

A nova redação do art. 53 da Constituição Federal de 1988, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 35/2001, apresenta, em síntese, que os Deputados Federais e Senadores da República são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer opiniões, palavras e votos. No parágrafo primeiro apresenta-se significativa mudança quanto ao julgamento. Os parlamentares, desde a diplomação

pelo TSE, passaram a ser submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Continua sendo permitida a prisão apenas em flagrante de crime inafiançável após diplomação no cargo, o prazo continua sendo de vinte e quatro horas para os autos serem remetidos a respectiva Casa, para que se resolva pelo voto da maioria dos seus membros sobre a prisão. Estando com o diploma expedido pelo TSE, recebida a denúncia contra o parlamentar, o STF dará de pronto ciência a respectiva Casa, que, por iniciativa de partido político nela representado somados ao voto da maioria dos membros poderá até o decisão final, sustentar o andamento da ação (BRASIL, 1988).

Fato novo e o pedido de sustação do processo que será apreciado pelo Casa respectiva no prazo máximo de 45 dias do seu recebimento pela Mesa Diretora, sendo que a sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. Quanto a testemunhar os parlamentares continuam desobrigados a prestar informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiaram informações (BRASIL, 1988).

A incorporação às Forças Armadas de parlamentares, ainda que em tempo de guerra continua dependendo de prévia licença da respectiva Casa. No tocante às imunidades dos parlamentares, continuarão a existir durante o estado de sítio, podendo ser suspensa por meio do voto de pelo menos dois terços dos membros da respectiva Casa, nos casos de atos praticados foro do Congresso Nacional incompatíveis com a execução da medida (BRASIL, 1988).

A redação anterior a EC nº 35, condicionava o processo e a prisão do parlamentar à prévia licença da respectiva Casa Legislativa. Já na redação alterada, há determinação para que o STF comunique à respectiva Casa a que pertencer o parlamentar, no prazo de vinte e quatro horas, nos casos de prisão, para que resolva, pelo voto da maioria de seus membros sobre a mesma.

O caput do artigo 53 da Constituição de 1988 acrescentou as expressões “[...] civil e penalmente [...]”, estendendo à inviolabilidade a “[...] quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.” (BRASIL, 1988). Entendimento que descreve a imunidade material, que impede a configuração de caráter delituoso, no entanto, em face do acréscimo da palavra “quaisquer”, segundo o STF, tanto agora quanto antes da EC nº 35/2001, o dispositivo guarda relação com o efetivo exercício do mandato do agente, mesmo estando fora do recinto do Congresso Nacional, e ainda,

diferencia a questão do crime cometido pelo parlamentar e o cometido por um cidadão comum (BRASIL, 1988).

O foro por prerrogativa de função está disposto no parágrafo 1º do art. 53 onde, “Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. (BRASIL, 1988). O Parlamentar devidamente diplomado pelo Tribunal Superior Eleitoral terá o julgamento proferido pelo STF. Observa-se nesse artigo constitucional, que não pode se considerar o foro como sendo um privilégio individual. Trata-se o foro, pois, de uma prerrogativa, visto que está relacionada diretamente ao cargo em função do mandato do parlamentar. Não está privilegiando uma ou outra pessoa, mas sim está se garantido proteção à prerrogativa da função que essa pessoa exerce. Ainda Celso Ribeiro Bastos, afirma que:

Com o advento da Emenda Constitucional nº 35/01, estabeleceu-se no parágrafo sob comento uma condicionante à sua à sua redação, qual seja, a expressão desde a expedição do diploma. Vale lembrar que o diploma para o congressista equivale ao título de nomeação para o agente público. É o instrumento pelo qual o *vinculum iuris* é estabelecido entre mandantes e mandatários. Assim, os Deputados e Senadores, desde a expedição deste instrumento, serão submetidos a julgamento perante o STF. (BASTOS, 2002, p. 209).

Quanto aos crimes tidos como inafiançáveis a Carta de 1988 trata em seu art.

5º:

XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;  
 XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se emitirem;  
 XLIV – constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. (BRASIL, 1988).

No atual ordenamento jurídico brasileiro, qualquer pessoa é passível de prisão em flagrante, porém o § 2º do art. 53 da Constituição, expressa que os parlamentares têm tratamento especial em matéria de flagrante delito. A redação do artigo afirma que os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante delito que seja inafiançável. No caso do cometimento de crime inafiançável por um parlamentar, a redação do § 2º ainda prevê um prazo de vinte e quatro horas para que os autos sejam remetidos à respectiva Casa, Câmara dos

Deputados ou Senado, para que seja resolvida pela prisão, desde que votada pela maioria dos seus colegas (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar, que tanto nos artigos que elencam as autoridades que fazem jus ao foro por prerrogativa de função, como também, nos artigos que tratam das competências de julgamento, deverão sempre ser observados e considerados, os tipos de crimes praticados. Crime comum ou de responsabilidade ligado ao exercício mandato, para que se possa encaminhar o devido processo legal em relação à autoridade que o praticou.

## 2.2 PREVISÃO LEGAL E REGULAMENTAR DAS IMUNIDADES E PRERROGATIVAS

A imunidade formal ou processual é de ordem pública e irrenunciável no exercício do mandato, uma vez que não se destina à proteção individual do parlamentar, mas sim da instituição a qual ele representa. É também relativa, já que pela prática de crime comum, depois de recebida a denúncia, o parlamentar será processado, independente de concessão da respectiva Casa, e mesmo que obtida a suspensão, a obstrução ao processo será apenas enquanto durar o mandato. É ainda temporária, com início a partir da diplomação no TSE e perdura até o final do mandato.

Moraes apresenta o seguinte conceito com relação à inviolabilidade ou imunidade formal: “Imunidade formal é o instituto que garante ao parlamentar a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou ser processado sem autorização de sua Casa Legislativa respectiva.” (MORAES, 1997, p. 90). A imunidade formal está prevista nos §§ do artigo 53 da Constituição:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 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

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (BRASIL, 1988).

Segundo Jorge Roberto Krieger, a imunidade processual ou formal, também denominada imunidade adjetiva, garante ao parlamentar a impossibilidade de ser processado ou permanecer preso, ou seja, ampara a liberdade pessoal do parlamentar, nos casos de prisão ou de processo criminal. Visa protegê-lo de processos tendenciosos ou prisões arbitrárias, como observa (KRIEGER, 2004).

Kuranaka entende que os termos imunidade formal ou processual, apesar de não existir mais a necessidade de prévia licença da Casa Legislativa para processar o parlamentar e não pareça abranger de imediato a garantia contra a decretação da prisão, são ainda utilizados, uma vez que, atendidos os pressupostos processuais, a proteção poderá se dar através da sustação do andamento do processo penal (KURANAKA, 2002).

Diferentemente da imunidade material, a imunidade formal possui como características a limitação temporal e a relatividade, isto é, só protege o parlamentar no período em que exercer seu mandato, uma vez que, recebida à denúncia por crime comum, ele será processado independentemente da concessão de licença pela Casa respectiva. Mesmo que obtida sustação, o óbice ao processo será apenas enquanto durar o mandato legislativo. Ou seja, é temporária no sentido de que se inicia com a diplomação e perdura até o final do mandato (KURANAKA, 2002).

Segundo Kuranaka, quanto a sua natureza jurídica, a imunidade formal é de cunho apenas processual, na medida em que é permitido à Casa Legislativa a sustação do andamento da ação penal, condicionada à iniciativa ao voto da maioria de seus membros. Dessa forma, consegue retardar o processo criminal contra o membro da Casa, postergando-o para após o término do seu mandato (KURANAKA, 2002).

Quanto ao Regimento interno de cada respectiva Casa do Congresso Nacional, conforme José Náufel, conceitua como “[...] é conjunto de normas que regulam o funcionamento e o serviço interno de câmaras legislativas tribunais ou órgãos da administração pública”. (NÁUFEL, 2000, p.717). Cita-se como exemplos o Regimento Interna da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal. De tal modo, cada uma das Casas do Poder Legislativo tem a incumbência de elaborar seu regimento interno, como forma de regulamentar e dar as diretrizes para sua administração interna.

A Resolução nº 17 de 1989, que aprovou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais, levou em conta a necessidade de adaptar o seu funcionamento e processo legislativo apropriado à Constituição que acabara de ser promulgada, apresenta em sua redação alguns artigos e incisos que tratam das imunidades e prerrogativas dos parlamentares desta Casa Legislativa.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 15, inciso IX, trata da competência da Mesa, dentre outras atribuições:

IX - adotar as providências cabíveis, por solicitação do interessado, para a defesa judicial e extrajudicial de Deputado contra a ameaça ou a prática de ato atentatório do livre exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar. (BRASIL, 1989).

O artigo 17, inciso VI, alínea “g” do citado Regimento, traz em sua redação as atribuições do Presidente da Casa, na qual deverá “[...] zelar pelo prestígio e decoro da Câmara, bem como pela dignidade e respeito às prerrogativas constitucionais de seus membros, em todo o território nacional.” (BRASIL, 1989).

Quanto ao Regime de Tramitação, o artigo 151, inciso I, dita que quanto à natureza de determinadas questões, deverão ter caráter de urgência, e especificamente em sua alínea “b”, do artigo descreve sobre a suspensão das imunidades dos Deputados, na vigência da decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação (BRASIL, 1989).

O art. 188 do Regimento trata do modo pelo qual deverá ocorrer a votação nos casos do inciso I e IV, que tratam das imunidades, devendo ocorrer por voto secreto. Assim, o inciso I trata da “deliberação, durante o estado de sítio, sobre a suspensão de imunidades de Deputado, nas condições previstas no parágrafo 8º do art. 53 da Constituição Federal” (BRASIL, 1989), enquanto que o inciso IV prevê o sistema de votação “no caso de pronunciamento sobre a perda de mandato de Deputado ou suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio”. (BRASIL, 1989).

O artigo 231 do Regimento faz referência direta ao artigo 53 da Constituição, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº 35 de 2001, no que diz respeito às imunidades materiais e formais dos parlamentares, conforme podemos observar:

Art. 231. No exercício do mandato, o Deputado atenderá às prescrições constitucionais e regimentais e às contidas no Código de Ética e Decoro Parlamentar, sujeitando-se às medidas disciplinares nelas previstas.

§ 1º Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os Deputados não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§ 3º (Revogado).

§ 4º Os Deputados serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 6º A incorporação de Deputados às Forças Armadas, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara.

§ 7º As imunidades parlamentares subsistirão quando os Deputados forem investidos nos cargos previstos no inciso I do art. 56 da Constituição Federal. (BRASIL, 1989).

O artigo 233 do Regimento trata da questão das imunidades constitucionais dos Deputados:

Art. 233. As imunidades constitucionais dos Deputados subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa, em escrutínio secreto, restrita a suspensão aos atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

§ 1º Recebida pela Mesa a solicitação da suspensão, aguardar-se-á que o Congresso Nacional autorize a decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação.

§ 2º Aprovada a decretação, a mensagem do Presidente da República será remetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que dará parecer e elaborará o projeto de resolução no sentido da respectiva conclusão. (BRASIL, 1989).

O Regimento interno da Câmara dos Deputados adequou o funcionamento da respectiva Casa às regras do texto da Magna Carta. Adequando os critérios de votação e previsão de imunidades e prerrogativa de foro dos Deputados e em quais hipóteses poderão ser suspensos durante o estado de sítio, isso, porém só terá validade mediante voto de dois terços dos membros da Casa, e ainda, delibera sobre o tipo de votação secreta.

Quanto ao Regimento Interno do Senado Federal, a Resolução nº 93 de 1970, com texto editado conforme Resolução nº 18 de 1989 e consolidado com alterações decorrentes da emenda à Constituição, leis e resoluções posteriores até 2006, aprovou o Regimento Interno do Senado Federal, regendo assim o funcionamento e processo legislativo próprio da respectiva Casa Legislativa em conformidade com a Constituição. Em consonância com a redação ditada na Constituição, destaca-se

alguns artigos e incisos que tratam das imunidades e prerrogativas dos Senadores no tocante ao processo e suas imunidades.

Em seu artigo 9º, inciso II, afirma que é facultado ao Senador, desde que diplomado no cargo, requisitar da autoridade competente, por intermédio da Mesa da respectiva Casa ou diretamente, providências para garantia das suas imunidades e informações para sua defesa (BRASIL, 1970).

No art. 32, inciso VI e parágrafo 1º deste Regimento, trata a questão da perda do mandato do Senador, conforme consta na redação do artigo 55 do texto Magno. Tal perda ocorrerá, conforme inciso VI do Regimento, no caso do Senador sofrer condenação criminal em sentença definitiva e irrecorrível, ou ainda, como traz taxativamente o parágrafo 1º, fazer uso das prerrogativas a ele seguradas, de forma abusiva visando vantagens indevidas em função do cargo que ocupa (BRASIL, 1970).

A suspensão das imunidades foi citada no Capítulo IX, no art. 36, o texto afirma que as imunidades dos Senadores subsistirão em caso de decretado estado de sítio no país, só podem ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Casa, nos casos de atos que forem praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida (BRASIL, 1970). Nota-se a semelhança com o parágrafo 8º do artigo 53 da Constituição. Ainda no mesmo capítulo, o artigo 37, preceitua que deverão ser observadas, na decretação da suspensão das imunidades, as disposições do capítulo VIII no tocante as tramitações das proposições, quando forem aplicáveis.

No Capítulo II do Regimento Interno, que trata das atribuições, o art. 48, apresenta o que compete ao Presidente da Casa e no inciso II, traz a competência do mesmo no sentido de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores (BRASIL, 1970).

O artigo 291 do Regimento Interno do Senado Federal dispõe sobre a votação, secreta, no caso do Senador ter que deliberar sobre diversas matérias, porém, na alínea “d”, trata da suspensão das imunidades de Senador durante o estado de sítio (BRASIL, 1970), mais um artigo consoante com a redação do parágrafo 8º do artigo 53 da Constituição que trata das imunidades dos parlamentares (BRASIL, 1988).

Os senadores possuem a competência privativa de processar e julgar nos casos referentes ao crime de responsabilidade em função do exercício do cargo o

Presidente e vice, Ministros do STF, Ministro de Estado, entre outros conforme redação do art. 52 da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, percebe-se que o Regimento Interno do Senado vai de encontro à questão das imunidades dos parlamentares tratadas no tema desta monografia.

Neste tópico verificou-se que Regimento Interno de cada respectiva Casa do Congresso Nacional serve para nortear os limites de atuação de cada respectiva Casa legislativa, facilitando o andamento do processo do parlamentar na confecção das leis, estabelece critérios para intervenção e estabelecimento das normas gerais do processo legislativo e das normas específicas que tratam de matérias de caráter legislativo e processual. Estando em consoante a questão da prerrogativa de foro prevista na Constituição, pois as regras dos regimentos de cada Casa respectiva devem obrigatoriamente ir de encontro a previsão legal de imunidades parlamentares do art. 53 da Constituição.

#### 2.4 DAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS QUANTO A PRERROGATIVA DE FORO

Ao tratar da questão das competências relacionadas ao foro privilegiado por prerrogativa de função, necessário se faz que reportemos mais uma vez à redação da Constituição Federal, pois é nela que estará, de maneira expressa, indicadas as delimitações a as competências de diferentes Casas e Órgãos Judiciais do Poder Judiciário do Brasil.

Com relação aos crimes cometidos por parlamentares e o foro privilegiado, e, principalmente quando se observa que o STF tem a função de fazer valer o texto da Constituição, é que se tem o mesmo, com a Corte que terá um maior encargo em termos de competências. Observa-se o inciso I, alínea “b” do artigo 102 da Constituição:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República. (BRASIL, 1988).

Observa-se que a competência atual do STF é mais ampla do que o apontado nas Constituições passadas. A modo de conhecimento compete ao STF julgar o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, bem como o Procurador-Geral da República nos crimes comuns e, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, os membros dos demais Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE e STM), do Tribunal de Contas da União e chefes de missão diplomática de caráter permanente, conforme art. 102, inciso I, alíneas “b” e “c” da Constituição (BRASIL, 1988).

No artigo 53 da Constituição, que trata do foro privilegiado dos membros do Congresso Nacional, apresenta em seu parágrafo 1º, a questão da competência quando trata que os parlamentares serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

Sendo o STF o guardião da Constituição, então, o STJ será o guardião do Direito Federal. Assim, ao STJ compete julgar, nos crimes comuns, os Governadores de Estados e do Distrito Federal, e nos crimes de responsabilidade, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça, os membros de Tribunais de Contas dos Estados, TRFs, TRTs, TREs, Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios e agentes do Ministério Público que atuem nos Tribunais, conforme redação dada no art. 105, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

As competências relativas ao Senado Federal estão previstas no artigo 52 da Constituição:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade. (BRASIL, 1988)

Percebe-se então, que o Senado Federal é competente para proceder ao julgamento nos crimes de responsabilidade, porém, nomeia as autoridades que por ele poderão ser julgadas, conforme o inciso I e II do artigo 52 da Constituição. Em relação a prerrogativa de foro, é competente para sustar a ação penal oferecida pelo Ministério Público Federal ao STF, conforme parágrafo 3º, art. 53 da Constituição. Ainda no parágrafo 4º do citado artigo, estabelece que o prazo para apreciação do

pedido de sustação é de quarenta e cinco dias improrrogáveis a contar do seu recebimento pela Mesa Diretora da respectiva Casa (BRASIL, 1988).

Aos Tribunais Regionais Federais atribui-se a competência de julgamento, nos crimes comuns e de responsabilidade, dos Juízes Federais, Juízes do Trabalho, Juízes Militares e Procuradores da República, da área de sua jurisdição, conforme consta no texto do art. 108, inciso I, alínea “a”, da Constituição (BRASIL, 1988). Competência que não se aplica aos parlamentares federais e estaduais.

A Constituição Federal de 1988, no art. 121, recepcionou e fundamentou o Código Eleitoral Lei nº. 4.737/65. Tal lei estabelece a competência da Justiça Eleitoral ou (Justiça Especial) para o julgamento dos crimes eleitorais e aqueles diretamente ligados a eles, conforme o art. 35, inciso II, que define a competência do juiz eleitoral para processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais (BRASIL, 1965).

Cabe uma observação que em face da Constituição, algumas de suas disposições tornaram-se inaplicáveis. Assim, o TSE não tem mais competência criminal originária, em que pese à redação do art. 22, inciso I, alínea “d”, pois os seus Ministros e os Juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais são julgados, pelo STF e pelo STJ, conforme redação dada nos artigos 102, inciso I, alínea “c” e 105, inciso I, alínea “a” da Constituição (BRASIL, 1988).

Os Juízes Eleitorais, nos crimes eleitorais e conexos, são julgados pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, como estabelece o art. 29, inciso I, alínea “d” do citado código. Da mesma forma, mesmo não estabelecido expressamente, os membros titulares do Ministério Público Estadual ou da União, quando cometerem delitos desta natureza, também serão julgados pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral (BRASIL, 1965).

Nota-se então, uma espécie de prerrogativa de foro no âmbito eleitoral, que não está prevista na redação da Constituição Federal, mas sim na Lei nº 4.737/65 Código Eleitoral, mas que também não se aplica aos parlamentares federais ou estaduais.

No tocante as competências dos Tribunais de Justiça esta na redação no art. 125 e seguinte da Constituição. Salienta-se que não são observadas relações de competência com os parlamentares federais e estaduais. Referência à competência destes Tribunais se apresenta no texto constitucional no art. 29, inciso X, quanto ao

foro privilegiado dos prefeitos dos municípios, onde dita a regra que os mesmos serão julgados perante o Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988).

Deste modo, a prerrogativa de foro em razão do cargo que a pessoa exerce, definirá a própria competência processual também será assim definida, ou seja, competência do órgão jurisdicional competente. Em razão disso, torna-se irrelevante saber o local do crime, e sim busca-se o Tribunal Superior o qual possui competência para conhecer do crime e dar procedimento a ação penal, de acordo com a função exercida da pessoa beneficiada com a prerrogativa de foro que lhe couber, conforme redigido na redação Constitucional vigente.

A importância de trabalhar cada uma das competências dos Tribunais está na questão da abrangência que cada um desempenha dentro do sistema jurídico-penal do Brasil. Retomando o problema proposta na pesquisa, percebe-se que ao cessar a prerrogativa de foro, perda de diplomação ou cessação do mandato do congressista, cessa automaticamente a competência originária dos Tribunais Superiores para julgar e processar ex-parlamentares, devendo o processo ser remetido a primeira instância de origem, sem a necessidade de autorização da respectiva Casa Legislativa.

Após a análise do advento da Constituição Federal de 1988, da previsão legal de imunidade material quanto à fala, opiniões e votos e a imunidade formal ou processual quanto a competência originária da Suprema Corte de processar e julgar os parlamentares, das principais regulamentações dos regimentos internos de cada Casa do Congresso Nacional e ainda um breve resumo quanto as competências de cada Tribunal na ordem jurídica.

Assim, faz-se necessário o estudo com base na doutrina e jurisprudências do Foro Privilegiado quanto a ser um privilégio ou prerrogativa constitucional. Ainda aborda-se a questão da Proposta de Emenda a Constituição (PEC 10/2013) que visa limitar a abrangência da prerrogativa de foro e por fim do Supremo Tribunal Federal de limitar a prerrogativa de foro a crimes ligados ao exercício do cargo de parlamentar e não mais nos crimes comuns.

### **3 FORO ESPECIAL: PRIVILÉGIO, PRERROGATIVA E A NECESSIDADE DE RESTRIÇÃO**

São divergentes os números de autoridades que têm direito ao foro privilegiado no Brasil. Porém, sabe-se que o número é alarmante, pois evidencia a excessiva proteção dada a um grupo de cidadãos muitas vezes detentores do poder de criar as leis que irão julgá-los em caso de cometer algum ato ilícito.

A expressividade desse número faz questionar se esse instituto é realmente necessário ou se traduz a uma mera concessão especial para uma casta privilegiada.

Assim, serão analisados argumentos que defendam o foro como prerrogativa defendendo sua manutenção e os argumentos que o consideram um privilegio passível de ser limitado ou até mesmo extinto. Para isso, serão analisadas as propostas de emenda a Constituição que visam limitar ou a extinção da prerrogativa de foro do rol jurídico nacional, em especial a Proposta de Emenda a Constituição 10/2013. Por fim, será abordada a decisão do Supremo Tribunal Federal de limitar o alcance da prerrogativa de foro a crimes ligados ao efetivo exercício do cargo do parlamentar.

#### **3.1 FORO “PRIVILEGIADO”: PRERROGATIVA**

A ex-ministra do STF Ellen Gracie, repudiou as acusações de que o foro por prerrogativa de função serve como instrumento para aumentar a impunidade, afirmando que os processos que vão direto ao Supremo, sem passar por instâncias inferiores, não provocam morosidade, e sim acelerar o julgamento, significa que o acusado tem uma única chance de defesa e uma única chance de absolvição da condenação (GRACIE, 2006).

A ex-ministra enfatizou que os prazos processuais são os mesmos seja na primeira instância ou no Supremo. Direito a defesa é sagrado e precisa ser respeitado, garantido na Constituição, precisa ser assegurado. Tendo feito dura crítica a pesquisa realizada pela AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), contendo dados sobre ações que envolvem autoridades no STF e no STJ, que deixam claro a demora no julgamento e a não condenação da imensa maioria dos réus (GRACIE, 2006).

Ellen Gracie alegou que a dificuldade do STF em investigar e julgar se deu entre o período de 1988 a 2002, já que o Supremo dependia de aprovação do Congresso Nacional para instauração de processos contra Parlamentares, o que, segundo ela, não ocorria (GRACIE, 2006).

O ex-ministro do STF Cezar Peluso, classificou como bem intencionado o fim do foro por prerrogativa de função para matérias criminais. Porém, absolutamente inviável. De acordo com ele, o foro especial não é um privilégio ou benefício de caráter pessoal que visa proteger estritamente as pessoas. Segundo ele, é uma garantia máxima de imparcialidade no julgamento de autoridades para evitar-se pressões que poderiam ocorrer pela condenação ou absolvição em instâncias inferiores (PELUSO, 2010)

Com a extinção do foro privilegiado, o Presidente da República ficaria sujeito ao afastamento do cargo por até 180 dias por decisão em primeira instância. Um ministro do Supremo ficaria sujeito a ser julgado por juiz de primeiro grau, invertendo as relações de hierarquia (PELUSO, 2010).

Para o Ministro do STF e ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Gilmar Mendes, foi o foro privilegiado que permitiu a condenação de parlamentares no caso do Mensalão de 2005. Salientou que o discurso de que o problema é o foro não se justifica, na verdade o que ocorre é que a Justiça Criminal é extremamente complacente para com o réu. Para ele, não existem facilidades para o réu ao enfrentar processo perante o Supremo (MENDES, 2017).

O Ministro defende o foro por prerrogativa de função afirmando que não é a saída sua extinção ou limitação. Qualquer devaneio, seja dos políticos, agentes do Ministério Público, ou agentes do Judiciário, nesse momento seria aventureiro e temerário para o país. Salientou que a melhor saída está nos marcos institucionais do Estado de direito. (MENDES, 2017).

Para Eugênio Pacelli, a criação de foros privativos por prerrogativa de função assegura que o julgamento se faça por órgãos colegiados do Poder Judiciário formado por indivíduos dotados de vasta experiência jurídica adquirida ao longo do tempo do exercício de suas funções:

[...] mais afastados, em tese, do alcance das pressões externas que frequentemente ocorrem em tais situações, e em atenção também à formação profissional de seus integrantes, quase sempre portadores de mais alargada experiência judicante, adquirida ao longo do tempo de exercício na carreira. (PACELLI, 2015, p. 204).

No mesmo sentido Marcellus Polastri Lima, o foro especial por prerrogativa de função “[...] encontra justificativa não em face do privilégio de certa pessoa, mas em vista da dignidade da função ou cargo exercido, e, assim, pela relevância desta função estatal devem ser julgados por órgão de instância mais elevada.” (LIMA, 2014, p. 333).

O professor Ives Gandra Silva Martins expressou sua opinião favorável ao foro “privilegiado” para Senadores e Deputados Federais, porém, enfatiza que, são necessários alguns mecanismos processuais que permitam maior eficiência aos julgamentos dos Tribunais Superiores:

A razão da minha inteligência é de que aqueles que estão no exercício de uma função pública, de inequívoca responsabilidade, devem tomar decisões de interesse público, cuja definição jurídica, não poucas vezes, fica em zona cinzenta de leis cada vez mais complexas e pormenorizadas, que amarram a administração pública e a sociedade em geral. (MARTINS, 2009).

Martins entende que a prerrogativa de foro se justifica por variados motivos. Sendo o primeiro deles que os parlamentares no exercício de suas funções de responsabilidade devem ser julgados por magistrados cuja vivência e maior experiência lhes permitam apreciar as questões processuais em face da ordem jurídica vigente (MARTINS, 2009).

Porém saliente ser favorável que magistrados de primeira instância auxiliem a instrução dos processos contra tais autoridades nos tribunais superiores como forma dar mais celeridade aos processos:

Sou, todavia, favorável que se multipliquem os juízos de derivação. Ou seja, que magistrados de primeira instância, sob a orientação dos Ministros dos Tribunais Superiores ou de desembargadores, auxiliem, presidindo a instrução dos processos contra tais autoridades, dando, portanto, a celeridade necessária para julgamento posterior pelas Cortes Maiores. (MARTINS, 2009).

Martins argumenta que a eliminação da prerrogativa de foro não lhe parece a providência acertada, pois a multiplicação de ações em primeira instância pode levar a paralisação da máquina administrativa ou parlamentar nacional, seja por ordens concedidas de forma precipitadas ou quer pelo receio dos próprios agentes públicos que venham a questionar suas ações (MARTINS, 2009).

Juristas e doutrinadores favoráveis à manutenção do foro “privilegiado” por prerrogativa de função aos agentes públicos argumentam que sem ele os julgamentos por juízes em instâncias inferiores podem ser tomadas por pressões da mídia, sociedade, ou questões ideológicas e até partidárias. Tratam não como um privilégio para que se proteja a pessoa ou cargo do agente, mas sim um requisito essencial para a imparcialidade de julgamento.

### 3.2 FORO “PRIVILEGIADO”: PRIVILÉGIO

O foro privilegiado por prerrogativa de função é alvo de duras críticas não apenas da sociedade em geral, que clama por sua restrição ou até mesmo total extinção da prerrogativa de foro especial, renomados doutrinadores, juristas e até mesmo de integrantes do Poder Judiciário brasileiro incluindo Ministros de STF se posicionam publicamente contrários ao foro por prerrogativa. Tendo como grande opositor o ministro Luís Roberto Barroso que o considera um modelo desastroso para o país:

Foro por prerrogativa de função é um desastre para o país, minha posição é extremamente contra. É um péssimo modelo brasileiro e estimula fraude de jurisdição, na qual, quando nós julgamos, o sujeito renúncia, ou quando o processo avança, ele se candidata e muda a jurisdição. O sistema é feito para não funcionar. (BARROSO, 2016).

O Ministro Barroso, então relator da Ação Penal 937 do estado do Rio de Janeiro, em seu voto salientou sobre a disfuncionalidade do foro privilegiado afirmando que o atual modelo de foro por prerrogativa de função acarreta duas consequências graves e indesejadas para a justiça e para o STF. A primeira consequência é a de afastar o verdadeiro papel do Tribunal Superior que é de Suprema Corte, e não o de tribunal criminal de primeiro grau para julgamentos de crimes comuns. O Ministro cita o julgamento da Ação Penal 470 (conhecida pela sociedade como processo do Mensalão) que foi pauta do STF por 69 sessões (BARROSO, 2017).

Tribunais superiores, a exemplo do STF, foram criados para serem tribunais para discussão de teses jurídicas, e não para serem cortes para o julgamento de fatos e provas. O juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir toda instrução processual, até por estar mais próximo das provas e fatos da ação penal, e

por ser melhor servido e aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade do processo, conduzindo ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc (BARROSO, 2017).

A segunda grave consequência na opinião do Ministro Barroso é a ineficiência do sistema de justiça criminal. Para o ministro o STF não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade exigida pela sociedade os casos abarcados pela prerrogativa do foro. O foro especial, na sua atual abrangência, contribui para o congestionamento dos tribunais superiores, o que torna ainda mais lenta tramitação dos processos e ainda mais raros os julgamentos e as condenações. Tramitam perante o Supremo mais de 500 processos contra agentes políticos (sendo 435 inquéritos e 101 ações penais) (BARROSO, 2017).

Com as inúmeras operações da Polícia Federal em especial na Lava Jato, estima-se que o número de autoridades sob investigação ou respondendo a ação penal no STF poderá aumentar expressivamente. Cita, no entanto que em recentes pesquisas feitas, com estudos desde 2007, que o número de processos novos tem sido sempre superiores ao de processos efetivamente encerrados, ou seja, a cada ano o STF sequer tem sido capaz de vencer sua demanda processual a distribuição (BARROSO, 2017).

O jurista Hidejalma Muccio reconhece a importância teleológica pensada para o instituto da prerrogativa de foro, porém entende que o foro por prerrogativa de função tinha como ideia original de defesa e preservação funcional do exercício da função da autoridade, mas ao longo dos anos transformou-se, em um privilégio para a proliferação da impunidade e funcionando, conseqüentemente como fomentador à corrupção. Noutros termos segundo Muccio, de um direito constitucionalmente compatível, passou-se a um verdadeiro privilégio descabido que serve como fomento a impunidade (MUCCIO, 2001).

Nessa linha Alexandre de Moraes, salienta que essa igualdade jurídica objetiva estabelecer de maneira genérica, que a lei deve ser igual para todos:

Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito. (MORAES, 2007, p. 31).

Barroso ainda salientou que a tramitação dos processos é extremamente lenta. Hoje, o prazo médio para recebimento de uma denúncia no STF é de 581 dias. Já o juiz de primeiro grau recebe em menos de uma semana. Além disso, o tempo transcorrido desde a autuação de ações penais no STF até o trânsito em julgado pode chegar a 1.377 dias. Existem processos que tramitam por mais de 10 anos no STF. E pior, mesmo após longa tramitação, o resultado final mais comum em ações penais perante o STF é a frustração da prestação jurisdicional (BARROSO, 2017).

Barroso segue argumentando de forma contrária ao foro especial, pois afeta negativamente a condução do processo:

Todas essas circunstâncias afetam negativamente a condução do processo, gerando prescrição e impunidade. Não por outro motivo, desde que o STF começou a julgar efetivamente ações penais contra parlamentares (a partir da EC 35/2001, que deixou de condicionar as ações à autorização da casa legislativa), já ocorreram mais de 200 casos de prescrição da pretensão punitiva em ações penais e inquéritos perante a Corte. Na própria ação penal em que se suscita a presente questão de ordem, as diversas declinações de competência estão prestes a gerar a prescrição pela pena provável, de modo a frustrar a realização da justiça, em caso de eventual condenação. (BARROSO, 2017, p. 9).

Barroso considera um dos maiores gargalos da prerrogativa de foro no STF passa pelas frequentes modificações de competências. Cita que, 5,94% das ações penais que chegam ao STF resultam de inquéritos iniciados na Corte. Quase a totalidade dos casos inicia em outra instância, vindo o réu a ocupar cargo com foro, automaticamente a competência se desloca para o STF (BARROSO, 2017).

Nucci esclarece que um juiz de segundo grau está tão exposto quanto o de primeiro grau em julgamentos dominados pela mídia ou político. Não está sendo julgado o cargo, e sim o indivíduo que cometeu ato ilícito:

Quanto à pretensão proteção que se busca, não vemos base para tanto. O juiz de 2º grau está tão exposto quanto o de 1º grau em julgamentos dominados pela política ou pela mídia. Por que não haveria sentido, como muitos afirmam que um juiz julgasse um Ministro do Supremo Tribunal Federal? Não está sendo julgando o cargo, mas sim o cidadão que cometeu um delito. (NUCCI, 2006, p. 256).

Nucci critica a existência do foro privilegiado. Se na justiça cível todos devem prestar contas igualmente quando for necessário, sem qualquer distinção de função, natural seria que a regra valesse também para a justiça criminal. O argumento de se

dizer que não teria cabimento um juiz de primeiro grau julgar um Ministro de Estado que cometa um delito, pois seria uma subversão de hierarquia não é convincente, visto que os magistrados são todos independentes em no exercício de suas funções jurisdicionais, não se submetem a ninguém, nem há hierarquia para controlar o mérito de suas decisões (NUCCI, 2006).

Garantir que haja o foro especial é conduzir justamente o julgamento para o contexto do cargo e não ao autor da infração penal. Entretanto, Nucci entende que, por ora, ainda não aconteceu o amadurecimento suficiente para sua extinção do ordenamento jurídico, a competência por prerrogativa de função está constitucionalmente prevista, razão pela qual deve ser respeitada e aplicada (NUCCI, 2006).

Nucci segue reafirmando seu posicionamento contrário ao argumento que juiz de primeira instância não poderia julgar um Ministro de Estado:

O fato de se dizer que não teria cabimento um juiz de primeiro grau julgar um Ministro de Estado que cometa um delito, pois seria uma subversão de hierarquia não é convincente, visto que os magistrados são todos independentes e, no exercício de suas funções jurisdicionais, não se submetem a ninguém, nem há hierarquia para controlar o mérito de suas decisões. Logo, julgar um Ministro de Estado ou um cidadão qualquer exige do juiz a mesma imparcialidade e dedicação, devendo-se clamar pelo mesmo foro, levando em conta o lugar do crime e não a função do réu. (NUCCI, 2010, p. 260).

Dentro do rol de privilégios espaciais das autoridades públicas do país a de se destacar a Súmula 394/STF, que previa foro especial para ex-Presidentes da República mesmo após terem deixado o cargo. “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.” (BRASIL, 1964).

O cancelamento da Súmula 394 do Supremo Tribunal Federal foi uma grande conquista para o fim dos devaneios jurisdicionais brasileiros no tocante aos privilégios por prerrogativa de função, pois findado o mandato público deve-se cessar a investidura do foro especial:

Ação Penal. Questão de ordem sobre a competência desta Corte para prosseguir o processamento dela. Cancelamento da súmula 394. Depois de cessado o exercício da função, não deve manter-se o foro por prerrogativa de função, porque cessada a investidura a que essa prerrogativa é inerente,

deve esta cessar por não tê-la estendido mais além a própria Constituição. (BRASIL, 1999).

Depois de vigorar por mais de 35 anos, a Súmula 394 foi enfim extinta no ano de 1999, por unanimidade em sessão plenária do STF, realizada em virtude do julgamento de uma Questão de Ordem fomentada no Inquérito 687 - São Paulo, iniciado em 1997, em que figurava como indiciado um ex-deputado federal, o qual questionava o alcance da referida Súmula (BRASIL, 1999).

O ex-deputado Federal argumentava em sua defesa que a referida Súmula 394 lhe garantia o direito de ser julgado no STF e não em primeira instância. Sua defesa argumentava que pelo motivo do crime ter sido cometido durante o exercício do mandato no Congresso Nacional, tendo sido julgado improcedente a ação e o processo voltado a primeira instância para julgamento (BRASIL, 1999).

O ex-ministro do STF José Paulo Sepúlveda Pertence apesar de ser favorável à prerrogativa de foro especial aos parlamentares reconheceu que poucos ordenamentos constitucionais são tão generosos quanto a vigente Constituição Federal do Brasil na outorga da prerrogativa de foro especial a parlamentares no exercício do cargo público (BRASIL, 1999).

É evidente que não é apenas o Foro Privilegiado por Prerrogativa de Função o único responsável pelos altos índices de corrupção no país, mas ele tem contribuído de maneira significativa ao deixar impunes os que cometem crimes contra o erário público, causando perdas inestimáveis a todos os brasileiros e principalmente as gerações futuras (BRASIL, 1988).

Para o professor Régis Fernandes de Oliveira algumas modificações constitucionais são necessárias para que se possa igualar o tratamento processual/penal entre os cidadãos, sem distinções por funções:

- a) o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça apenas sejam competentes para o recebimento da denúncia contra autoridades federais ou estaduais, respectivamente;
- b) os processos, cuja denúncia for recebida, sejam processados e julgados pelo Juiz de Primeiro Grau de jurisdição do respectivo Estado de origem da autoridade;
- c) todas as autoridades federais, incluindo o Presidente da República, sujeitem-se à jurisdição de Primeiro Grau;
- d) as decisões ou providências cautelares, tais como prisão, interceptação telefônica, quebra de sigilo bancário e fiscal das respectivas autoridades somente ocorrerem por ordem do Tribunal competente;
- e) as autoridades federais, em homenagem ao princípio federativo, sejam processadas e julgadas pelos Juízes e Tribunais locais, extinguindo-se a competência do Superior Tribunal de Justiça;
- f) sejam criadas e instaladas, tanto na Justiça federal como na estadual Varas e Câmaras ou Turmas apenas e tão somente para o processamento e julgamento das autoridades

envolvidas em crimes comuns; g) o andamento dos processos contra as autoridades tenham preferência absoluta e constitucional sobre todos os demais processos. (OLIVEIRA, 2008, p. 135, 136).

O Ministro decano do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello critica o foro por prerrogativa de função, defendeu o fim de tal prerrogativa em entrevista publicada pelo jornal Folha de São Paulo. Para o Ministro, no máximo deveria existir foro especial para o Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados Federais e do Supremo e ninguém mais (MELLO, 2012).

Mello analisa da seguinte forma a prerrogativa de foro privilegiado no Brasil:

A minha proposta é um pouco radical, porque proponho a supressão pura e simples de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal. Mas, para efeito de debate, poderia até concordar com a subsistência de foro em favor do presidente da República, nos casos em que ele pode ser responsabilizado penalmente, e dos presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo. E a ninguém mais. Eu sinto que todas as autoridades públicas não de ser submetidas a julgamento, nas causas penais, perante os magistrados de primeiro grau. Ao contrário do STF, que é um tribunal com 11 juízes, você tem um número muito elevado de varas criminais [na primeira instância], e pelo Estado inteiro. Com essa pluralização, a agilidade de inquéritos policiais, dos procedimentos penais é muito maior. Acho importante nós considerarmos a nossa experiência histórica. Entre 25 de março de 1824, data da primeira carta política do Brasil, e 30 de outubro de 1969, quando foi imposta uma nova carta pelo triunvirato militar, pela ditadura, portanto um período de 145 anos, os deputados e os senadores não tiveram prerrogativa de foro. Mas nem por isso foram menos independentes ou perderam a sua liberdade para legislar até mesmo contra o sistema em vigor. A Constituição de 1988, pretendendo ser republicana, mostrou-se estranhamente aristocrática, porque ampliou de modo excessivo as hipóteses de competência penal originária. (MELLO, 2012).

A proposta do Ministro Mello é radical aos olhos do Congresso Nacional, pois visa acabar com o foro para qualquer autoridade seja ela do Poder Executivo, legislativo e Judiciário. Admitindo manter a prerrogativa de foro para os Presidentes dos órgãos dos três poderes da República. Para o Ministro, todas as autoridades devem ser submetidas a julgamento, nos crimes comuns ou causas criminais, perante Juízo de primeiro grau.

Quanto à prerrogativa de foro em outros países Mello esclarece:

Algumas cortes constitucionais europeias detêm competência penal originária. A Corte Constitucional italiana, por exemplo, mas para hipóteses muito limitadas, quatro ou cinco, e nada mais. Na França, o Conselho Constitucional detém competência penal originária em relação a pouquíssimas autoridades, cinco, se tanto. Ou seja, são constituições republicanas, mas que refletem a mesma parcimônia que se registrava na

carta monárquica brasileira de 1824. No modelo norte-americano, já ao contrário, não há prerrogativa de foro. Temos algumas constituições que se aproximam do modelo brasileiro, mas este é quase insuperável, quase invencível. Vale a pena pegar algumas constituições estaduais do Brasil para ver as autoridades com foro junto ao Tribunal de Justiça. Começa com o vice-governador e vai embora. Entra Deus e todo mundo. (MELLO, 2012).

A proposta do Ministro não é minoritária junto aos demais membros do STF, Mello imagina que uma mudança no cenário geral, depende de uma proposta de emenda a Constituição que seja apresentada ao Congresso Nacional. Acredita ele, que o STF talvez devesse interpretar a regra constitucional nos seguintes termos: a prerrogativa de foro seria cabível somente para delitos cometidos em razão de ofício ou no desempenho do exercício do cargo. Significa que os atuais titulares de cargos executivos, no judiciário ou em mandatos eletivos só teriam foro especial se o delito pelo qual estão sendo investigados ou processados fosse praticado em razão do ofício ou no desempenho do seu cargo (MELLO, 2012).

Mello cita a situação dramática, em que o foro impacta na rotina diária de trabalho dos Ministros do STF:

A situação é dramática. É verdade que os institutos da repercussão geral e da súmula vinculante [instituídos há alguns anos para acelerar a tramitação de processos] tiveram um impacto altamente positivo sobre a prática processual no STF. Mas, por outro lado, no que se refere aos processos originários, vale dizer, às causas que se iniciam desde logo, diretamente no Supremo, houve um aumento exponencial desse volume, e isso se verifica no cotidiano da corte. No ano passado, trabalhei 14 horas todos os dias e a dormir três horas, tanto que cheguei ao final do ano com minha pressão a 18 por 10 e passei Natal e Ano Novo entre um hospital e outro. Eu saio muito tarde, mas agora tomei uma resolução. O médico, aliás, falou: "Ou você faz isso ou você acaba..." Tive que fazer um exame para descartar um AVC e um infarto agora, no final do ano, porque estava com sintomas próprios desses distúrbios. (MELLO, 2012).

Mello acredita que o Congresso Nacional não leve adiante uma proposta para extinguir o foro. Recentemente alguns Senadores até apresentaram propostas de Emenda a Constituição que amplia a competência penal originária do STF para membros do Conselho de Justiça e do Conselho do Ministério Público. Segundo o entendimento do Ministro, o Congresso Nacional caminha no sentido oposto a extinção da prerrogativa de foro especial (MELLO, 2012).

Para o ex-Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, Benedito Calheiros Bomfim crimes cometidos por autoridades exigem apuração rápida e severas sanções penais. Crimes praticados por parlamentares, cuja função

pressupõe confiança, zelo e probidade no exercício das coisas e bens públicos, caso ocorra, exigem apuração rápida e sanções severas. Cometendo ato ilícito, dentro da envergadura da função pública que exerce, traem a confiança do poder público e da sociedade de que são depositários (BOMFIM, 2007).

Bomfim segue argumentando que o foro privilegiado protege quem detém mais poder, quando deveria ser ao contrário. Pois, quanto maiores os poderes das autoridades, maiores são suas responsabilidades, assim, maior a gravidade do ato ilícito, mas severas deveriam ser as penas aplicadas (BOMFIM, 2007).

O juiz federal Sérgio Moro, em entrevista à Gazeta do Povo no ano de 2007, afirmou que o foro privilegiado apenas serve como instrumento que favorece a impunidade processual penal. O magistrado defende que todos, independentemente de cargo ou função, sejam processados e julgados em primeira instância. Nas palavras do juiz o foro privilegiado: “É instrumento de impunidade. É um resquício aristocrático.” (MORO, 2007).

Moro cita a avaliação majoritária da Magistratura Federal quanto ao foro privilegiado da seguinte forma:

Na avaliação da Magistratura Federal, o foro privilegiado é instrumento de impunidade. É um resquício aristocrático e acaba tornando o sistema penal ineficiente. O foro atualmente existente é ruim, mas ampliá-lo é ainda pior. Os juízes federais, são absolutamente contra qualquer tentativa de ampliação do foro privilegiado. Se houvesse algum movimento no sentido de modificar o foro privilegiado, deveria ser no sentido ou de eliminá-lo ou de extingui-lo, mas jamais de ampliá-lo. (MORO, 2007).

Moro afirma que a prerrogativa de foro é um dos principais instrumentos que acabam favorecendo a impunidade nos poderes Executivo e Legislativo do Brasil. Quanto maiores os poderes investidos ao cargo, maiores devem ser as responsabilidades :

Como juiz criminal sou contra a impunidade. A Justiça criminal no Brasil precisa de um choque de eficiência, evidentemente dentro do marco dos Direitos Humanos, do respeito aos Direitos Humanos. Nessa linha de ser contra a impunidade, o foro privilegiado é um dos instrumentos que acabam favorecendo a impunidade, o que é especialmente grave. Isso em relação às altas autoridades do Estado, sejam elas juízes ou dos poderes Executivo e Legislativo. Quanto maiores os poderes, maiores devem ser as responsabilidades, e o foro privilegiado segue uma lógica inversa, porque protege quem tem mais poderes, privilegia. Na prática torna as altas autoridades irresponsáveis pelos seus atos. Isso ofende nosso senso moral de Justiça. Assim, o mais grave da impunidade acaba sendo exacerbado pelo foro privilegiado. Então, sou radicalmente contra, inclusive para juízes.

E acho um verdadeiro absurdo a ideia de ampliá-lo. Se ele já é ruim, pior ainda é ampliá-lo. (MORO, 2007).

Moro ainda contra-argumenta quanto a possíveis pressões políticas externas quanto às condições de transparência de julgamento de autoridades legislativas por Juízes de primeira instância:

Olha, podemos pensar no sistema de Justiça Criminal de diversos outros países. A maioria não adota o sistema de foro privilegiado. Um exemplo de democracia que nos espelhamos, os Estados Unidos, onde não existe foro privilegiado. Então, isso não é uma anormalidade, ou uma impossibilidade. Mas ninguém está imune a esse tipo de pressão.

O sistema atual, a Constituição traz uma série de garantias para os juízes de primeira instância e para os magistrados dos tribunais resistirem a esse tipo de pressão. Se ele não resiste porque há algo de errado para o juiz. As mesmas garantias que tem um ministro do Supremo, a inamovibilidade do seu cargo, por exemplo, tem o juiz de primeira instância. Então, não é essa a questão. E normalmente os processos contra as altas autoridades têm grande visibilidade na imprensa, o que acaba funcionando também como uma espécie de fiscal da sociedade para que eles sejam conduzidos sem pressões indevidas. (MORO, 2007).

Moro afirma que os tribunais recursais superiores estão estruturados para julgar recursos. Nosso sistema processual, os tribunais superiores em geral, estão sobrecarregados de trabalho. Ao se colocar uma ação penal originária direito no tribunal, acaba por comprometer o cotidiano do tribunal, E normalmente não funciona (MORO, 2007).

São raras as ações penais originárias que chegam a um bom final nos tribunais superiores, seja pela saturação deles ou pela falta de estrutura e recursos. É muito viável julgar esses processos em primeira instância, reservando aos tribunais superiores o julgamento dos recursos. Moro questiona, “[...] por que o cidadão comum poder ser processado na primeira instância, e a autoridade não poder ser da mesma forma [...]”. Ainda citou que a prerrogativa de foro especial a um determinado grupo de autoridades mesmo que durante o exercício do cargo contrário ao espírito da democracia que todos são iguais perante a lei (MORO, 2007).

Na sua origem, a prerrogativa de foro especial encontrava fundamento na necessidade de assegurar a independência de órgãos governamentais bem como o livre exercício de cargos políticos de grande relevância. Tinha-se o entendimento que a atribuição de competência originária para processar e julgar ocupantes de altos cargos a tribunais superiores vedaria a utilização com fins política do processo

penal em prejuízo do desempenho de suas funções com atos ilícitos. Assim, por hora a única solução apresentada à sociedade é a extinção do foro privilegiado, tendo em vista que o fundamento de sua necessidade para proteção se tornou um inconcebível privilégio, na medida em que apenas proporciona impunidade aos criminosos de colarinho branco do Brasil.

Nesse sentido, pressupõe-se que o foro privilegiado por prerrogativa de função está claramente na contramão da democracia, perpetuando a impunidade além das infinitas regalias dos parlamentares. Todos, sem distinções sócias ou de cargo público devem ser iguais perante a lei, mas no Brasil, infelizmente alguns são mais iguais que outros.

### 3.3 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) 10/2013

Num Estado Democrático de Direito, à luz do princípio republicano que nos rege, em que todos são iguais perante a lei, ou pelo menos assim deveriam ser considerados, pode-se afirmar tranquilamente que existem pelo menos umas dez propostas de Emenda à Constituição que visam alterar os arts. 53, 102, 105, 108 e 125 da Constituição para extinguir ou limitar o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns. Há as que já estão prontas para serem votadas no Congresso Nacional, ainda existem as propostas que estão em fase de admissibilidade, ou seja, em análise prévia nas Comissões Especiais.

São duas as hipóteses para a elaboração das PECs. A primeira vertente visa a extinção por completo do foro especial, excluindo até mesmo o foro especial concedido ao Presidente da República, a exemplo da PEC 130/2007, que possui o objetivo de revogar todos os artigos da Constituição que preveem o foro privilegiado. Tal alteração tão radical dificilmente venha a ser aprovada ou posta em debate junto ao Congresso Nacional, visto que retiraria até do Presidente da República essa concessão necessária para o exercício de sua função de chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2007).

Já o segundo objeto, que é mais suscetível de aprovação, cita-se como exemplo a PEC 168/2007 e a PEC 10/2013. Ambas mantêm a prerrogativa do foro especial apenas para os crimes de responsabilidade em função do exercício do cargo. A PEC 470/2005, que visa extinção do foro especial somente para os Deputados e Senadores (BRASIL, 2005). A mais recente proposta 18/2014, que tem

o objetivo de afastar o foro privilegiado nos casos de crimes contra a administração pública de lavagem de dinheiro e dos crimes classificados como hediondos (BRASIL, 2014).

As PECs 130/07 e 168/07 até foram aprovadas nas Comissões Especiais da Câmara ainda em 2008. Porém, foram esquecidas por parte dos parlamentares, desde então, as duas propostas caíram no esquecimento e não voltaram à pauta, mesmo que ambas estejam prontas para análise do plenário da Câmara. Caso fossem aprovadas inúmeros parlamentares que hoje gozam da impunidade, pois não foram julgados no STF, possivelmente já estariam condenados e presos pelos crimes cometidos (BRASIL, 2007).

A PEC 18/2014 tem como principal função eliminar o foro especial para crimes contra a administração pública e lavagem de dinheiro. A PEC estabelece as hipóteses de aplicação do foro privilegiado, poderá futuramente ser limitado via lei ordinária, e não mais pode meio de emenda a Constituição. Segundo os elaboradores da PEC, tal mudança possibilitaria aprovar alterações nos julgamentos e crimes sujeitos ao foro especial por maioria simples no Congresso Nacional, e não mais por três quintos dos integrantes de cada uma das Casas Legislativas. Porém, essa proposta carece de maior debate para seu melhor entendimento (BRASIL, 2014).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 10/2013) que extingue o foro privilegiado é por hora a proposta que obteve maior avanço e notoriedade junto a mídia e sociedade entre todas as iniciativas de mudanças. De autoria dos Senadores da República Álvaro Dias e Cássio Cunha Lima, foi aprovada no dia 30/11/2016 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo também aprovação unânime em primeiro turno de votação no Plenário do Senado no dia 26/04/2017, seguindo a tramitação legal passará por três seções de aprovação antes de votação em segundo turno, caso aprovada será convocada sessão conjunta do Congresso Nacional para a promulgação (BRASIL, 2017).

O texto aprovado em primeiro turno extingue para todas as autoridades o foro privilegiado nas infrações penais comuns, mantendo-se apenas para os chefes dos Poderes legislativo, Executivo e Judiciário da União. Ou seja, a PEC extingue os foros especiais para Ministros de Estado, Governadores, integrantes do Ministério Público, Prefeitos, Embaixadores, Procurador-geral da República, membros dos Tribunais e contas dos Estados, Ministros dos Tribunais Superiores do TCU, Juízes

federais, Presidentes dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados e Presidentes de câmaras municipais e de Assembleias Legislativas dos Estados (BRASIL, 2017).

As autoridades citadas manterão o foro especial nos crimes de responsabilidade, cometidos em decorrência do exercício do cargo público, lei orçamentária, probidade na administração, entre outros. Membros do Congresso Nacional hoje são julgados pelo STF e só podem ser preso após condenação definitiva dessa Corte (BRASIL, 2017).

A proposta da PEC permitirá a prisão após condenação em segunda instância. O texto aprovado mantém a exigência de autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para julgamento do Presidente da República. Entretanto, permitem que ele seja julgado em primeira instância nos crimes comuns, crimes de responsabilidade no tocante ao cargo continuam a ser julgados pelos Senadores e Deputados Federais (BRASIL, 2017).

Constata-se que em regra, todos os projetos de Emenda Constitucional que visam reformar de alguma forma o instituto do foro privilegiado surgem de um mesmo princípio Republicano de igualdade. Algumas propostas são mais radicais visando extinção total, já outras limitá-lo, mas todas buscam eliminar a impunidade que o foro privilegiado tem gerado no país.

### 3.4 STF APROVA RESTRIÇÃO DA PRERROGATIVA DE FORO A CRIMES COMETIDOS EM FUNÇÃO DO EXERCÍCIO DO CARGO

Cabe ser feita uma observação sobre a decisão do STF na Ação Penal 937, por maioria de votos, do Plenário do STF no dia 03/05/2018, quanto ao julgamento que restringiu a prerrogativa de foro aos Deputados Federais e Senadores apenas a crimes cometidos em função do exercício do cargo e em razão a ele relacionadas. Decisão que restringe a prerrogativa de foro aos parlamentares federais nos casos de crimes comuns cometidos após diplomação pelo TSE relacionados ao cargo. A aplicação do entendimento deve ser aplicada aos processos que estão em curso no STF, sendo mantidos os atos e decisões do STF e dos juízes de outras instâncias já tomadas. No julgamento prevaleceu o voto do Ministro Barroso, tendo sido acompanhado integralmente pela maioria dos demais Ministros.

O julgamento teve início ainda no mês de maio de 2017, quando o Ministro Barroso defendeu em seu relatório as teses de que o foro por prerrogativa de função

aplica-se apenas aos crimes cometidos no exercício da função e relacionados diretamente as funções desempenhadas e depois de findada a instrução processual. Publicado o despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar as ações penais não serão afetadas em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava por qualquer que seja o motivo (BRASIL, 2017).

O julgamento ficou suspenso até o ultimo o mês de maio de 2018, devido ao pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes para uma melhor análise e posterior debate mais aprofundado sobre a questão que traria repercussões institucionais nos Três Poderes e do Ministério Público. Ainda em novembro de 2017, o ministro Alexandre de Moraes declarou acompanhar o voto do ministro Barroso na parte em que fixa o foro no STF apenas para os crimes praticados no exercício do cargo, após a diplomação (BRASIL, 2018).

O Ministro divergiu na parte em que fixa o foro apenas para delitos que tenham relação com as funções de parlamentar, apresentando como justificativa que o texto constitucional não deixa margem para que se possa afirmar que as infrações penais comuns praticadas pelos parlamentares não sejam de competência do STF para processar e julga-las. Posteriormente o julgamento voltou a ser suspenso com pedido de vistas do Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2018).

Como já dito, o julgamento foi retomado no mês de maio do atual ano, tendo o ministro Dias Toffoli reajustado seu voto quanto à questão do foro. Sua proposta é para que todos os que respondem a processos perante os Tribunais de Justiça por crimes cometidos antes à diplomação (exemplo prefeitos), teriam seus processos remetidos, de imediato, à primeira instância da jurisdição. Ainda salientou que não são aplicáveis as regras constitucionais de prerrogativa de foro nos crimes praticados anteriores à diplomação ou nomeação, sendo que os processos devem ser remetidos ao juízo competente de primeira instância, independente da fase em que se encontram nos tribunais superiores (BRASIL, 2018).

Ao fim, propôs que se reconheça a inconstitucionalidade de todos as normas que contemplem prerrogativa de foro previstas nas constituições estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal que não estejam expressamente previstas na redação do Constituição. Para o Ministro, só a União pode legislar sobre matéria penal e processual penal, devendo os processos ser distribuídos a primeira instância (BRASIL. 2018).

O novo entendimento jurisprudencial do STF, que limita o alcance do foro especial aos crimes praticados no exercício funcional do cargo e que sejam diretamente ligados com as funções por eles desempenhadas é, desse modo, mais condizente com a exigência de assegurar uma maior credibilidade e efetividade punitiva do sistema penal. Busca promover a responsabilização penal de todos os agentes públicos pelos atos ilícitos praticados frente ao princípio republicano (BARROSO, 2017).

Barroso deixa clara a questão da preferência aos princípios da igualdade e a República:

Não há dúvida de que direitos e princípios fundamentais da Constituição, como o são a igualdade e a república, ostentam uma preferência axiológica em relação às demais disposições constitucionais. Daí a necessidade de que normas constitucionais que excepcionem esses princípios – como aquelas que introduzem o foro por prerrogativa de função – sejam interpretadas sempre de forma restritiva, de modo a garantir que possam se harmonizar ao sistema da Constituição de 1988. (BARROSO, 2017, p. 13).

O Ministro Barroso foi detalhista na justificativa do seu voto afirmando que o atual entendimento do foro por prerrogativa de função constitui uma violação aos princípios da igualdade e da República, conferindo um privilégio descabido a um enorme número de autoridades, sem encontrar nenhum fundamento razoável para sua manutenção. Fica claro diante de tais pressupostos que se o foro privilegiado tem por princípio ser um instrumento para garantir o livre exercício de algumas funções públicas, e não servir como blindagem processual da pessoa que ocupa o cargo, não encontra-se justificativa para estendê-lo aos crimes cometidos antes da diplomação no cargo, e aos atos ilícitos cometidos após diplomação, que não vão ao encontro dos atos do exercício de suas funções. Nas palavras do ministro, “Fosse assim, o foro representaria reprovável privilégio pessoal”. (BARROSO, 2017).

O Ministro Edson Fachin acompanhou integralmente o voto do relator Ministro Barroso, salientou entre outros pontos, que o princípio do duplo grau de jurisdição não é atingido pela cláusula de prerrogativa de foro, pois a Ação Penal 470 (popularmente conhecida como mensalão) proporciona Embargos Infringentes como previsão de recurso ao próprio Supremo. Fachin lembrou algumas das justificativas contrárias à restrição do foro. A exemplo de que os tribunais superiores seriam mais isentos e menos influenciáveis por pressões externas nos julgamentos, ou que seria uma forma de inibir demandas abusivas contra parlamentares. Ao concluir seu voto,

salientou que tais justificativas não são compatíveis com a Constituição, uma vez que o julgamento imparcial é independente sendo um direito de todos os cidadãos (BRASIL, 2018).

Luiz Fux também acompanhou integralmente o relator, salientou que a competência do STF é preservada quando o crime é praticado no exercício do cargo em razão do cargo. Demonstrou preocupação com as declinações de foro, afirmando que é preciso que os casos tenham seu próprio juízo, sendo o STF reservado apenas os atos ilícitos ligados ao exercício do cargo e em razão dele (BRASIL, 2018).

O Ministro decano Celso de Mello, destacou em seu voto que somadas as autoridades do Executivo, militares, ministros de tribunais e outros existem cerca de 800 autoridades com prerrogativa de foro apenas no STF. Afirmou ser um defensor da supressão de todas as prerrogativas em matéria criminal, pois entende que todos os cidadãos devem estar sujeitos a jurisdição comum de magistrados de primeira instância. Para o Ministro, deve-se reconhecer mediante legítima interpretação do texto constitucional, que a prerrogativa de foro só deve ser aplicada aos atos ilícitos praticados na vigência da titularidade funcional as atividades do cargo ou mandato. Assim, o ministro acompanhou integralmente o voto do relator (BRASIL, 2018).

A decisão histórica por maioria de votos do STF de restringir a prerrogativa de foro somente aos crimes cometidos em função do exercício do cargo no tocante aos parlamentares é considerada um grande avanço na busca de punição por atos ilícitos envolvendo o Poder Legislativo da União. A partir do novo entendimento da Suprema Corte, crimes comuns cometidos por parlamentares mesmo estando no exercício de suas funções passarão a ser processados e julgados por juízes da primeira instância. A restrição acarretará numa maior fluidez de questões de ordem constitucional e coletivas as quais o STF deve se ater em seus debates e julgamentos, além de julgar crimes dos parlamentares quando cometidos em função do cargo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo fundamentou-se na pesquisa das origens, na doutrina e legislações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo de sete Constituições quanto à prerrogativa de foro, tratando especificamente sobre a Imunidade Formal dos parlamentares que lhes garante o direito de julgamento nos Tribunais superiores no caso de cometer atos ilícitos no exercício do cargo. A escolha do tema se justifica, através da observação de situações que estão acontecendo no cenário político nacional quanto à punibilidade dos parlamentares corruptos e se existe interesse público na preservação da prerrogativa de foro privilegiado.

O estudo do tema possibilitou uma análise na literatura e legislação de como o foro privilegiado por prerrogativa de função interfere diretamente na punibilidade processual penal dos agentes públicos. Salienta-se que para estar protegidos devem estar no exercício de suas atribuições administrativas referente ao cargo. Assim, desfrutam da imunidade formal ou processual quanto aos crimes comuns ligados ao efetivo exercício do cargo.

No primeiro Capítulo abordaram-se as origens históricas do foro por prerrogativa de função na Grécia e Roma antigas, contextualizando seus principais aspectos históricos e quem e quando podiam se beneficiar de tal prerrogativa. Analisados os aspectos conceituais da prerrogativa de função na opinião de doutrinadores e juristas quanto às finalidades para sua existência. A origem e fundamentos constitucionais do foro por prerrogativa de função no Brasil apresentou-se os principais aspectos de cada uma das constituições no tocante a prerrogativa de foro e o andamento processual penal das autoridades quando investigados por suspeita de cometer ato ilícito. Além da operacionalização da prerrogativa de foro em outros países.

Isso foi necessário como forma de contextualizar ao leitor as origens e fundamentos que alicerçaram a surgimento e desenvolvimento do foro especial em função do cargo que o agente público exerce no poder público. No Brasil, a prerrogativa de foro especial sempre encontrou fundamento histórico-constitucional

desde o Brasil-Colônia quando vigorava as Ordenações Filipinas, passando pelo Império sobre o regime monárquico que garantia privilégios absolutos ao Imperador e posteriormente na República à prerrogativa de foro e suas imunidades sempre estiveram presentes no texto constitucional.

No segundo Capítulo foi apresentado o advento da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”. Essa, apresentou uma gama de direitos e garantias a todos os cidadãos, inclusive que (todos somos iguais perante a lei). Mas também integralizou inúmeras prerrogativas de foro especial a autoridades e agentes públicos. Entre elas a previsão de imunidade formal ou processual, que, de certa forma os blindava e garante o direito de julgamento pelas Cortes Superiores no caso de cometer ato ilícito. Abordou-se o Regimento Interno de cada respectiva Casa do Congresso Nacional e de que forma influenciam na tramitação do processo penal contra parlamentar que cometer crime estando na função do cargo. Ao final, apresentaram-se as competências dos tribunais que compõem o Poder Judiciário Brasileiro e a jurisdição de cada um deles.

Essa análise permitiu apresentar ao leitor que, com o advento da Constituição de 1988, os parlamentares elencaram uma gama de prerrogativas de foro especial, sendo essa a Carta Magna que mais concedeu imunidades e privilégios aos parlamentares na história constitucional do Brasil. O Estado cria vários critérios de competência dentro de sua organização administrativa, entre os quais o foro por prerrogativa de função, fundamentando-se na ideia de que certas autoridades e agentes públicos estabelecidos constitucionalmente, ante a relevância do cargo exercido no cenário político e jurídico nacional, devem ser processados por eventuais atos ilícitos por tribunais superiores, e não por um juiz de primeira instância como qualquer do povo. Tanto que a atual Constituição foi a que mais concedeu imunidades a diversas autoridades de Estado no Brasil, em especial parlamentares.

A questão em debate fica nas imunidades previstas no texto constitucional destinado a autoridades que servem como garantias que terão foro especial quando acusadas processualmente por ato ilícito no exercício do cargo, fato que só pode ocorrer nas Cortes Superiores. Ocorre que, no decorrer dos anos, a prerrogativa de foro se tornou uma proteção exacerbada aos agentes públicos, uma vez que desigualdade desarrazoadamente as pessoas por questões políticas, deixando um grande vácuo gerador de impunidade aos agentes políticos infratores.

Finalmente, no terceiro Capítulo viu-se o foro privilegiado como prerrogativa, analisando argumentos de doutrinadores e juristas favoráveis a sua manutenção no ordenamento jurídico nacional nos atuais moldes, garantindo o julgamento dos parlamentares pelas Cortes Superiores. Contrapondo os argumentos favoráveis e abordando o tema central desta pesquisa, analisou-se a prerrogativa de foro como um privilegio que gera impunidade penal. Entende-se que a imunidade formal ou processual serve para blindar o parlamentar. Passando a sensação que os agentes preferem ser julgados no STF, ante ser julgado por um juiz de primeira instância.

Assim, permitiu-se observar os intensos debates quanto à manutenção ou não da prerrogativa de foro. Cada lado apresenta seus argumentos, favoráveis ou contrários ao tema, em meio a isso fica sociedade em geral, que acaba por formar opiniões basicamente fundamentadas no senso comum. Entretanto, a um crescente consenso que aquilo que era pra ser uma exceção num Estado Democrático de Direito, no qual sua Constituição prima pela igualdade dos cidadãos, virou quase regra em fase do crescente número de autoridades e membros dos governos beneficiados pelo foro por prerrogativa de função. Doutrinadores e juristas, mesmo que opinem favoravelmente a sua manutenção, apontam discrepâncias e excessos da prerrogativa de foro quando comparados com outras democracias do mundo.

A PEC 10/2013, entre tantas outras propostas que tramitam no Congresso Nacional com finalidades de limitar ou até mesmo extinguir a prerrogativa de foro carecem de um maior engajamento dos parlamentares para sua aprovação e mudança no texto da Carta Magna. O entendimento e a vontade da maioria dos parlamentares estão claramente na contramão da maioria dos cidadãos brasileiros que clamam por mudanças.

A decisão por unanimidade dos ministros do STF de limitar a abrangência da prerrogativa de foro apenas para os crimes de responsabilidade ligados ao efetivo exercício do cargo a de ser comemorada pela sociedade brasileira que anseia por justiça frente aos inúmeros casos de corrupção noticiados diariamente na mídia nacional. O voto do ministro Barroso, acompanhado pela maioria dos seus colegas limita a imunidade formal dos parlamentares quando cometidos atos ilícitos categorizados como comum, lavagem de dinheiro como exemplo, neste caso o parlamentar acusado será julgado por um juiz de primeira instância na jurisdição competente. Observa-se que o novo entendimento carece de uma construção

jurisprudencial que será desenvolvida nos próximos anos com novas decisões e interpretações da nova regra.

Não há pretensão de se esgotar o estudo sobre o tema, mas sim, gerar novas perspectivas de pesquisas futuras sobre o assunto, que hoje desponta como relevante e de grande interesse não apenas na esfera jurídica nacional, mas também para a sociedade brasileira. Como ponto de partida para uma nova pesquisa fica a sugestão da decisão do STF de limitar a prerrogativa de foro apenas para os crimes ligados ao efetivo exercício do cargo e não mais para os crimes comuns. Decisão que passará por uma construção jurisprudencial e carecerá de estudos e pesquisas futuras.

Diante do exposto, a conclusão a que se chega é a de que é possível a desconsideração da prerrogativa de função em determinados casos, nos crimes comuns não ligados ao efetivo exercício das funções do cargo, que envolvam corrupção ativa e passiva envoltas em lavagem de dinheiro público como exemplo. Nesse caso, o parlamentar pode ser julgado por Juiz de primeira instância, igualando o tramite do processo penal a todos os cidadãos que cometam ato ilícito caracterizado como comum pela legislação penal.

O fundamento para tal conclusão pode ser deduzida do Capítulo terceiro, quando se analisa os fundamentos doutrinários que consideram a prerrogativa de foro como um privilegio a determinado grupo de pessoas que exerçam por um período função ou cargo público. A prerrogativa de foro especial desviou-se da sua função pensada e fundamentada na sua origem que era proteger o livre exercício de cargos políticos de grande relevância a nação visava assegurar a independência de cada órgão governamental. Atualmente, o foro privilegiado por prerrogativa de função é visto com instrumento garantidor da impunidade e da morosidade processual penal das Cortes Superiores do Brasil quando envoltas em julgamentos de agentes políticos que encontram nas instâncias superiores a segurança processual da sua impunidade penal.

O desagravo de sua existência não é uma particularidade apenas da sociedade, muitos doutrinadores, magistrados, ministros de Cortes Superiores compartilham da mesma opinião. Sua manutenção nos atuais moldes apenas tem gerado a certeza da impunidade por quem faz uso de tal prerrogativa para atingir interesses ilícitos particulares.

Nesse sentido, conclui-se que o foro privilegiado por prerrogativa de função está claramente na contramão do interesse público quando for utilizado para alcançar finalidades que contrariarem diretamente a redação Constituição Federal de 1988. Assim, afirma-se que é possível desconsiderar a prerrogativa de função nestes casos, pois acaba perpetuando a impunidade e as infinitas regalias dos parlamentares envolvidos em crimes do colarinho branco, se beneficiam de sua imunidade formal ou processual para manterem-se impunes.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, José Mendes de. **O processo criminal brasileiro**. 4. ed. V. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Processual Penal**, vol. I: teoria, jurisprudência e questões de concursos com gabarito comentado. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Questão de ordem na ação penal 937 Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-foro-especial.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOMFIM, Benedito Calheiros. **Foro privilegiado: manutenção ou extinção?** Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2295](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2295)>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1937**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Penal**: Brasília: Senado Federal, 1941.

\_\_\_\_\_. **Código Eleitoral**: Brasília: Senado Federal, 1965.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão do Habeas Corpus nº 99.773/RJ**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8695789/habeas-corporus-hc-99773-rj-2008-0023461-6/inteiro-teor-13740681>>. Acesso em 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **STF. Questão de Ordem Inquérito 687- São Paulo**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696425/questao-de-ordem-no-inquerito-inq-687-sp>>. Acesso em: 10 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaraodosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>>. Acesso em: 10 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Fim do foro privilegiado é aprovado em primeiro turno por unanimidade**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/26/fim-do-foro-privilegiado-e-aprovado-em-primeiro-turno-por-unanimidade>>. Acesso em: 01 maio 2017.

\_\_\_\_\_. STF. **Súmula 394**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1588>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2014**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117915>>. Acesso em : 01 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 10 de 2013**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>>. Acesso em: 01 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 168 de 2013**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=371558>>. Acesso em: 01 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 130 de 2007.** Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361442>>. Acesso em 01 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 470 de 2005.** Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=303883>>. Acesso em: 01 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ação Penal 470, Supremo Tribunal Federal (STF).** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494>>. Acesso em: 01 maio 2018.

DELGADO, José Augusto. **O Foro por prerrogativa de função: conceito e outros aspectos - a lei nº 10.628/2002 - parte II.** L&C : Revista de Direito e Administração Pública. v. 7, n. 70. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2005.

GRACIE, Ellen. Entrevista: “**foro privilegiado só dá uma chance de defesa**” Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2006-mai-01/ellen\\_foro\\_privilegiado\\_chance\\_defesa](http://www.conjur.com.br/2006-mai-01/ellen_foro_privilegiado_chance_defesa)>. Acesso em: 01 maio 2017.

JESUS, Damásio E. **Questões Criminais.** 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 1988.

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

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares.** São Paulo: J. Oliveira, 2002.

KRIEGER, Jorge Roberto. **Imunidade Parlamentar.** V. 1 Florianópolis: Obra Jurídica - Letras Contemporâneas, 2004.

LACERDA, Romão Côrtes. Comentário: **Foro especial nos crimes funcionais.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 12. 1948.

LENZA, Pedro, **Direito Constitucional Esquematizado.** 16ª ed. São Paulo; Saraiva 2012.

LIMA, Marcellus Polastri. **Curso de Processo Penal.** 8. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal.** 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MALTA, Christovão Piragibe Tostes; LEFEVRE, Júlia Brotero. **Dicionário Jurídico.** 6. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1987.

MARQUES, José Frederico. **Da Competência em matéria Penal.** 1ª Ed atualizada. Campinas-SP. Editora Millennium, 2000.

MARTINS, Ives Gandra Silva. **O peso da experiência na hora da decisão**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/o-peso-da-experiencia-na-hora-da-decisao/4064>>. Acesso em: 10 maio 2018.

MELLO, Celso de. **Celso de Mello critica foro por prerrogativa de função**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-fev-26/celso-mello-defende-fim-foro-prerrogativa-funcao>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Direito Constitucional**, 9ª edição, São Paulo, Saraiva. 2014.

\_\_\_\_\_, Gilmar. Entrevista: **“Foi o foro privilegiado que permitiu a condenação dessa gente do Mensalão”**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/foi-o-foro-privilegiado-que-permitiu-a-condenacao-dessa-gente-do-mensalao-diz-gilmar-mendes/>>. Acesso em: 01 maio 2017.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MIRANDA, Pontes de. **Fontes e evolução do direito civil brasileiro**. 2º ed. Rio de Janeiro. Forense, 1981.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: 28ª ed. Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: 22ª ed. Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: 13ª ed. Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_, Alexandre de. **Imunidades parlamentares**. v. 86, n. 742. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997.

MORO, Sérgio Fernando. **Foro privilegiado favorece a impunidade**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/foro-privilegiado-favorece-a-impunidade-ai194mdnu7pstdklwy3v6lydq>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MUCCIO, Hidejalma. **Curso de Processo Penal**. Bauru: Edipro, 2001.

NÁUFEL, José. **Novo Dicionário Jurídico Brasileiro**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo: 6ª ed. Editora Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. São Paulo: 5 ed. Editora Revista dos Tribunais, ano 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Foro privilegiado no Brasil: Análise dos 20 anos da Constituição**. Revista do Advogado. São Paulo, n. 99, set. 2008.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PELUSO, Cezar. Audiência Pública: **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-mai-12/peluso-defende-foro-especial-ferias-judiciario-senado>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Supremo Tribunal Federal. AP 315 QO, RTJ 180-01**. Disponível em:< <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=1121>>. Acesso em: 25 maio 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro Privilegiado: Pontos Positivos e Negativos**. Disponível em: < [http://www2.camara.leg.br/publicacoes-e-acervos/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](http://www2.camara.leg.br/publicacoes-e-acervos/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos)>. Acesso em: 25 maio 2017.

TERRA. “**Foro privilegiado é um desastre para o país’, diz Barroso**”. Disponível em:<<https://noticias.terra.com.br/brasil/politica/lava-jato/foro-privilegiado-e-um-desastre-para-o-pais-dizbarroso, d995f0474387a747bff0fcb 6148c0c8 buwjmalxv.html>>. Acesso em: 01 maio 2017.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. São Paulo: 14<sup>a</sup> ed. Saraiva, ano 2011.