

ISSN 2236-0859

# DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024



**UNIPÊ**

Centro Universitário  
de João Pessoa

# O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL GERA IMPUNIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS NA ESFERA PENAL?

## DOES THE JURISDICTION PURPOSE IN THE SUPREME FEDERAL COURT GENERATE IMPUNITY OF POLITICAL AGENTS IN THE CRIMINAL SPHERE?

Adriano da Silva Ribeiro <sup>89</sup>  
Ranieri Jesús de Souza <sup>90</sup>

### RESUMO

O Brasil e outros países do mundo adotam o foro por prerrogativa de função, com o objetivo de dar proteção a funções públicas relevantes. Este estudo analisou se o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal. A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito da vertente sociológico-jurídica, com a análise do foro por prerrogativa de função no âmbito jurídico e fático. Apontaram-se entraves do sistema, como a questão de o foro abranger crimes que ocorreram antes do momento em que a autoridade assumiu o cargo ou crimes que não guardam conexão com a função exercida. Foram analisados dados levantados no Supremo Tribunal Federal quanto ao julgamento de inquéritos e ações penais que tramitam na Corte em função do foro por prerrogativa de função. Identificou-se que menos de 1% dos processos de foro por prerrogativa de função resultam em condenação em ações penais de competência originária do Supremo Tribunal Federal. Concluiu-se que o foro por prerrogativa de função gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

---

<sup>89</sup> Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA (2019). Pós-Doutorando em Direito Constitucional pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA. Mestre em Direito da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade FUMEC, área de concentração em Instituições Sociais, Direito e Democracia. Estagiário Docente na Revista Meritum. Email: adrianoribeiro@yahoo.com

<sup>90</sup> Mestre em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas da Universidade FUMEC, área de concentração em Instituições Sociais, Direito e Democracia.. Email: ranisouza2000@yahoo.com.br



**PALAVRAS-CHAVE:** Foro por prerrogativa de função; Supremo Tribunal Federal; sanção penal.

## **ABSTRACT**

Brazil and other countries in the world adopt the forum as a function of prerogative, with the aim of protecting relevant public functions. This study analyzed whether the forum due to the prerogative of function in the Supreme Federal Court generates impunity for political agents in the criminal sphere. The present research was developed in the scope of the sociological-legal aspect, with the analysis of the forum by prerogative of function in the legal and factual scope. Barriers of the system were pointed out, such as the question of whether the forum covers crimes that occurred before the moment when the authority took office or crimes that are not connected to the function performed. Data collected from the Federal Supreme Court were analyzed regarding the prosecution of investigations and criminal proceedings that are being processed at the Court due to the jurisdiction of the court. It was identified that less than 1% of the court cases by function of prerogative of function result in condemnation in criminal actions of original jurisdiction of the Supreme Federal Court. It was concluded that the forum for the prerogative of function generates impunity for political agents in the criminal sphere.

**KEYWORDS:** Forum by function prerogative; Federal Court of Justice; penal sanction.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso XXXV, atribui com exclusividade ao Poder Judiciário o exercício da jurisdição no país (BRASIL, 1988). Assim, incumbe ao Poder Judiciário aplicar o direito ao caso concreto, solucionar conflitos, resguardar a autoridade da lei e a ordem jurídica. A estrutura do Poder Judiciário é baseada na hierarquia de seus órgãos, formando as instâncias. A primeira instância ou primeiro grau é composta pelas varas ou seções judiciárias, nas quais as decisões, chamadas sentenças, são tomadas por apenas



um juiz, federal ou estadual. Na segunda instância, encontramos os tribunais, onde os desembargadores, entre outras atribuições, analisam os recursos vindos da primeira instância. A decisão, chamada acórdão, é tomada por um colegiado composto de no mínimo três desembargadores.

Dentro desse sistema, foi estabelecido o foro por prerrogativa de função, que é a prerrogativa que certas autoridades têm de serem julgadas por um tribunal e não apenas por um juiz de primeiro grau. O objetivo deste instituto é a proteção em razão do cargo que a autoridade ocupa. O que se procura proteger é a relevância da função pública e não a pessoa que a está exercendo.

Ao longo do texto e com fundamento na Constituição da República, foram relacionadas quais as autoridades detentoras de foro perante o Supremo Tribunal Federal. A partir deste panorama, a presente pesquisa se propôs a analisar o seguinte tema-problema: se o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

Este estudo foi conduzido tendo como marco teórico os conceitos propostos para o instituto na obra “O foro privilegiado”, do autor Lúcio Ney de Souza. A pesquisa foi desenvolvida pela vertente sociológico-jurídica, com a análise do foro por prerrogativa de função no âmbito jurídico e fático.

O presente estudo trata do foro dos agentes públicos na Constituição da República de 1988, relaciona quais autoridades brasileiras tem foro por prerrogativa de função, disserta sobre o foro na esfera penal e sobre a o julgamento da Ação Penal 937 no STF. Apresenta ainda os relevantes resultados do Relatório Supremo Tribunal Federal em números – O foro Privilegiado. Por fim, procura responder se o foro por



prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

## **2 O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Após estabelecer, em seu art. 2º, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário como Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, a Constituição brasileira de 1988 atribuiu exclusividade ao Poder Judiciário para exercer a jurisdição no país, ao afirmar no art. 5º, inciso XXXV, que “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Este exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário ocorre por meio de diferentes órgãos jurisdicionais, cada qual com sua respectiva competência.

A Constituição da República de 1988, nos artigos 29, X, 53, §1º, 86, 102, I, “b”, 105, I, “a”, 108, I, “a”, estabelece quais são as autoridades contempladas com o foro por prerrogativa de função, determinando também qual é o tribunal responsável pelo julgamento daquela autoridade. Em seu art. 102, estabelece que o Supremo Tribunal Federal possui competência para julgar determinadas autoridades, instituindo assim o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

Este capítulo trata o tema foro por prerrogativa de função na esfera penal perante o STF, efetuando o levantamento de quais inquéritos e ações que chegam a este tribunal e quais autoridades são detentoras da prerrogativa de serem julgadas perante o Supremo Tribunal Federal.

Com o objetivo de verificar se o foro por prerrogativa de função no STF resulta na impunidade dos agentes políticos na esfera penal, serão



analisados, no capítulo 4, dados quantitativos da atuação do STF em ações que envolvem foro por prerrogativa de função. Os dados se baseiam em informações extraídas do “V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo”, da Fundação Getúlio Vargas.

O trabalho realizado pela Fundação Getúlio Vargas engloba todos os inquéritos e ações penais no Supremo Tribunal Federal, que tramitam na Corte em função do foro por prerrogativa de função, no período de 2001 a 2016. Porém os dados sobre resultados dos processos, são considerados no período de 2012 a 2016. Um processo, iniciado a partir de 2001, encerrado antes de 2012, não entrou, portanto, nestas estatísticas. (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 16-18).

### **3 O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO, NA ESFERA PENAL, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A Constituição da República é clara ao definir autoridades que tem foro por prerrogativa de função, na esfera penal, perante o Supremo Tribunal Federal. O art. 53 § 1º estabelece que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Já o art. 102, I, “b” e “c”, determina que 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, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente sejam julgados perante o STF (BRASIL, 1988).

Assim, tem foro por prerrogativa de função no STF os agentes políticos abaixo, em crime comum ou de responsabilidade:



**Quadro 1 – Agentes políticos detentores de foro no STF**

<b>AUTORIDADE DETENTORA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO</b>	<b>CRIME</b>	<b>ARTIGO NA CR/88</b>
Deputados Federais	Comum	53, §1º
Senadores	Comum	53, §1º
Membros do Congresso Nacional	Comum	102, I, “b”
Ministros do STF	Comum	102, I, “b”
Presidente da República	Comum	102, I, “b”
Procurador-Geral da República	Comum	102, I, “b”
Vice-Presidente da República	Comum	102, I, “b”
Chefes de Missão Diplomática	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Comandantes da Aeronáutica	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Comandantes da Marinha	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Comandantes do Exército	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Membros do Tribunal de Contas da União	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Membros dos Tribunais Superiores	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”
Ministros de Estado	Comum e Responsabilidade	102, I, “c”

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)

Quanto aos atos de improbidade administrativa, a autoridade que comete ato de improbidade está sujeita às sanções da Lei 8.429/92, independentemente das sanções penais. Entendimento corroborado pelo art. 37, §4º da CR/88, que também estabelece ser sem prejuízo da ação penal cabível). Contudo, o STF decidiu, na Petição (PET 3.240), que as ações de improbidade não são julgadas perante o STF. Vale dizer, após responder mediante a Lei 8.429/92 e o art. 37, §4º da CR/88, a ação penal prossegue, porém na Justiça Comum.

Quanto aos crimes de responsabilidade, a Lei 1.079/50 determina em seu art. 3º que a imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária (BRASIL, 1950). Assim, será julgado por crime de responsabilidade nos termos da Lei 1.079/50 e da CR/88. Em seguida, terá



um processo e julgamento por crime comum. Cabe aqui destacar que após o processo por crime de responsabilidade, o processo por crime comum pode ocorrer em órgãos diversos, como Poder Legislativo (art. 52 da CR/88), Superior Tribunal de Justiça (art. 105 da CR/88), Tribunais Regionais Federais (art. 108 da CR/88) e Tribunais de Justiça (art. 96 da CR/88). Somente algumas autoridades têm foro de prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal ao incorrerem em crimes de responsabilidade (art. 102 da CR/88).

Outro ponto a ser considerado na questão do foro por prerrogativa de função, na esfera penal, perante o Supremo Tribunal Federal, é o teor da Súmula 451: “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional (BRASIL, 1964)”.

A referida súmula não permite que a competência especial por prerrogativa de função se estenda ao crime cometido após a cessação do exercício naquele cargo ou mandato. Uma vez cessado o exercício funcional, aquela autoridade se torna uma pessoa comum, razão pela qual a prerrogativa de função não mais se estende ao crime cometido.

### 3.1 O JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL 937

O Supremo Tribunal Federal sempre submeteu os crimes cometidos por autoridades ao foro por prerrogativa de função, a partir do momento da assunção ao cargo ou mandato, não importando se aquele crime cometido estivesse vinculado ao exercício do mandato e, também, sem considerar a época em que havia sido cometido.

Assim, uma autoridade que se envolve em briga de trânsito, sendo detentora do foro por prerrogativa de função, o fato será julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Também se o fato tiver ocorrido antes do



período em que a autoridade assumiu o cargo ou mandato, prevalece o foro junto à Suprema Corte.

Neste sentido, caso o fato ocorresse após o término do cargo ou mandato, não há que se falar em foro por prerrogativa de função, a teor da Súmula 451 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1964).

Esta posição adotada pelo Supremo teve mudança substancial em maio de 2018, por ocasião do julgamento da Ação Penal n. 937.

A Ação Penal 937 do Rio de Janeiro foi proposta pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, em decorrência da prática do crime de captação ilícita de sufrágio – corrupção eleitoral, cujo acusado era o prefeito de Cabo Frio, Marcos da Rocha Mendes.

À época da denúncia, em 2008, o réu ocupava o cargo de prefeito do Município de Cabo Frio, tendo foro por prerrogativa de função no Tribunal Regional Eleitoral. A denúncia foi recebida em 2013, ocasião em que o réu já não ocupava o cargo de prefeito, razão pela qual o TRE declinou de sua competência em favor do Juízo da 256ª Zona Eleitoral, que realizou a instrução processual com oitiva de testemunhas e interrogatório do réu.

Ocorre que em 2015, o réu foi diplomado como Deputado Federal, motivo pelo qual o Juízo da 256ª declinou de sua competência em favor do Supremo Tribunal Federal. Finalmente, em janeiro de 2017, o réu renunciou ao mandato de deputado federal, para assumir novamente o cargo de Prefeito do Município de Cabo Frio.

Aqui percebe-se um grande problema com o foro por prerrogativa de função. A alteração da competência de julgamento em razão da alteração de mandato ou nomeação. O processo estava no TRE, passou para o juízo da 256ª eleitoral, seguiu para o STF. Cada vez que a autoridade perde, muda, conquista um novo cargo, há mudança de foro. Este problema, tratado pelo Ministro Marco Aurélio na Ação Penal



937 pelo nome de “elevador processual”, também conhecido pela expressão “efeito gangorra”, usada, por exemplo, por Aury Lopes Júnior (LOPES JÚNIOR, 2018), gera complicações no processo. Determinado juiz ou tribunal, após conduzir e instruir todo o processo não consegue avaliar o mérito, em decorrência de mudança na competência. O processo então seguirá para novo juiz ou tribunal, que terá que se inteirar de todo o processamento. (LOPES JÚNIOR, 2018, p. 1)

No julgamento da Ação Penal 937 foi estabelecido pelo Supremo duas condições para fixar a competência do foro por prerrogativa de função. A primeira, que se aplica o foro aos crimes cometidos durante o exercício do cargo. E a segunda, o fato de que o mesmo deve ter relação com as funções desempenhadas. A partir desta decisão, fatos ocorridos antes do período em que a autoridade exerceu o cargo ou mandato, não tem direito ao foro. Igualmente, se ocorreu determinada conduta não relacionada ao cargo ou mandato, não há que se falar em prerrogativa de foro, por não estar aquela infração relacionada com as funções desempenhadas pela autoridade.

Assim, a decisão do tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou duas teses:

- (i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e
- (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”, com o entendimento de que esta nova linha interpretativa deve se aplicar imediatamente aos processos em curso, com a ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior,[...] (BRASIL, 2018, p. 428)



Carolina Reis Jatobá Coelho comenta as consequências práticas desta decisão do STF:

Das consequências práticas da decisão, elencamos as que se seguem: (i) para crimes cometidos antes da diplomação, não há incidência do foro por prerrogativa de função; (ii) para crimes cometidos mesmo depois da diplomação, mas que não tenham relação com o desempenho da função, não há incidência do foro por prerrogativa de função; (iii) após a instrução processual terminar, o que se dá com a citação do despacho para alegações finais, a competência está prorrogada; (iv) a competência poderá ser alterada até o término da instrução criminal, por motivo de renúncia, alteração de cargo, reeleição, cassação etc.; (v) se o réu deixar o cargo depois do término da instrução criminal, a competência do foro por prerrogativa de função é prorrogada. (COELHO, 2018, p. 11).

Ocorre que a decisão tomada pelo STF se restringe somente aos parlamentares (deputados e senadores). O ministro Dias Toffoli, vencido, em parte, propôs que esta decisão fosse extensiva a todos os cargos ou mandatos detentores de foro por prerrogativa de função. Contudo, foi voto vencido, não prevalecendo sua proposta.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

No início da sessão, eu fiz a retificação; porque eu amplio para todos os demais cargos essa restrição do foro de prerrogativa de função e também declaro inconstitucionais os foros fixados por constituições estaduais e pela Lei Orgânica do Distrito Federal. (BRASIL, 2018, p. 426).

A restrição das duas teses fixadas na questão de ordem da AP 937, com validade somente para deputados e senadores, foi assim tratada por Carolina Reis Coelho:

A decisão passa a ser exigida de forma imediata e só vale para Deputados e Senadores Federais, pois, a despeito de a discussão ter sido ampla para agentes políticos em geral, o caso concreto tratava de ação subjetiva de Deputado Federal. Nada impede que o STF adote a posição em situações posteriores em que se discuta o foro por prerrogativa de outros agentes e



cargos. O STJ iniciou julgamento nesse sentido, no qual determinou a remessa da Ação Penal 866 à primeira instância. (COELHO, 2018, p. 11).

Difícil opinar sobre determinadas questões. Estaria o STF, por ocasião do julgamento da AP 937, atuando em um papel de “vanguarda iluminista”, usurpando o poder confiado ao Legislativo? Defende-se que não, pois o STF, neste julgamento, apenas restringiu o alcance do foro aos atos praticados no cargo e em razão do cargo. O que reduz o número de processos naquela corte, pois infrações que não ocorrerem no cargo e em razão do cargo, deixarão de ter foro perante o STF. Contudo, seria importante essa decisão se estender a todos os demais cargos, sem restrição, não se limitando somente a deputados e senadores.

#### **4 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM NÚMEROS**

A Fundação Getúlio Vargas mantém um projeto denominado “Supremo em números”, tendo gerado, em 2017, o relatório “V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado e o Supremo” (FALCÃO *et al.*, 2017).

O ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da AP 937, assim se referiu ao relatório:

E a solução, a Fundação Getúlio Vargas - enfim, cada um trabalha números e estatísticas do seu ponto de observação, e eu respeito todas as opiniões -, mas eu acompanho o “Supremo em Números”, da Fundação Getúlio Vargas, desde a primeira edição, e são números que me ajudam imensamente, na minha produção acadêmica, a compreender o Supremo. E a Fundação Getúlio Vargas, nessa pesquisa, diz - e acho que está correta - que, em duas de cada três ações penais, o mérito da acusação sequer chega a ser avaliado pelo Supremo em razão do declínio de competência - quase 64% - ou da prescrição - cerca de 5%. Portanto, não importa que o Gabinete seja eficiente, o sistema funciona mal, porque a gente trabalha à



toa, pois, na maior parte dos casos, não se produz um resultado ao final do nosso trabalho. (BRASIL, 2018, p. 129).

Há dados estatísticos apontados no relatório que são relevantes. A ação penal 347, referente a acusação de peculato, apropriação indébita e estelionato conta o deputado Aníbal Gomes e outros réus, tramitou no Supremo Tribunal Federal por mais de 11 anos. Independentemente do resultado (e neste caso específico houve absolvição dos acusados), independentemente ainda dos motivos e responsáveis pelo tempo de tramitação (as partes e a Procuradoria-Geral da República são atores que podem retardar o trânsito em julgado da decisão do processo), o tempo decorrido até o julgamento da ação foi muito longo.

Não existe uma solução fácil para este tema, porém defende-se que mudanças são necessárias. Faz-se necessário a mudança para restringir o foro a crimes praticados no cargo e em razão do cargo, para todas as autoridades e não somente para deputados e senadores. O número de autoridades abrangidas pelo sistema precisa ser reduzido, por meio de Emenda Constitucional. Neste sentido, a aprovação da PEC 333/2017 (propõe o fim do foro por prerrogativa de função para os crimes comuns) seria uma solução para o problema.

Nos subcapítulos seguintes, passa-se a análise de algumas informações do “V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas.

#### 4.1 TEMPO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO

Ao apurar o tempo até o trânsito em julgado, a primeira constatação do relatório é que houve aumento significativo no número de processos novos, instaurados, nos anos de 2003, 2007, 2011 e 2015.



Como estes anos são os seguintes aos de eleição, o indício é de que o processo chegou ao STF em razão de competência de foro por prerrogativa de função, isto é, o juiz ou tribunal que tinha aquele processo, declinou da competência em razão do cargo ou mandato que aquela determinada autoridade assumiu. Em seguida, apurou-se que o número de processos novos, por prerrogativa de função, é sempre superior ao número de processos encerrados (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 20-21). O Quadro 1 - “Dez Casos limite com maior tempo até o trânsito em julgado”, foi extraído do V Relatório Supremo em Números (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 24-25).



**Quadro 1 – Dez Casos limite com maior tempo até o trânsito em julgado**

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
AP 347	11,5	Anibal Gomes (PMDB) e outros	Peculato, apropriação indébita, estelionato	Absolvição	Gilmar Mendes/ Ellen Gracie/ Rosa Weber
AP 345	11,0	Fernando Giacobbo (PR)	Quadrilha, falsidade ideológica	Prescrição	Ellen Gracie/ Cármem Lúcia
AP 409	9,4	Zé Gerardo (PMDB)	Desvio de verba federal	Primeiro político em exercício a ser condenado pelo STF. Condenado a 2 anos e 2 meses de detenção, convertidos em 50 salários mínimos e prestação de serviços. Até hoje há recurso.	Carlos Ayres Britto/ Celso de Mello/ Cezar Peluso/ Teori Zavascki
Inq 2519	9,4	Paulo Roberto Gomes Mansur (PP)	Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral. Art. 89 (dispensa ilegal de licitação) da Lei nº 8.666/1993. Contratação direta da empresa	Prescrição	Marco Aurélio
Inq 2168	8,8	Nelson Bornier (PMDB)	Desvio de recursos relacionado à licitações e lavagem de dinheiro.	Declínio de competência	Sepúlveda Pertence/ Menezes Direito/ Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso
AP 404	8,6	Ademir Camilo (PTN)	Falsidade Ideológica por acúmulo de cargos (enquanto vereador em MG). Processo havia começado na justiça comum, mas subiu para o STF quando ele foi eleito deputado federal.	Prescrição	Gilmar Mendes/ Ellen Gracie/ Rosa Weber/ Luís Roberto Barroso
AP 421	8,4	Paulinho da Força (SD)	Falsificação de documento particular, falsidade ideológica e estelionato.	Absolvição	Joaquim Barbosa/ Luís Roberto Barroso

FONTE: V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 24-25)

#### 4.2 PROCESSOS CONCLUSOS AO RELATOR / VISTAS À PGR / ACÓRDÃOS

O tempo médio de processos com vista ao relator ou revisor, em ações penais, apontado na pesquisa, indica que o valor mínimo foi de sete dias, em 2002, enquanto o valor máximo foi percebido em 2015, quando a média chegou a 42 dias – baixando para 30 em 2016. Já nos



inquéritos, a conclusão chegou ao pico de 43 dias em 2013, mas chegou a apenas 16 dias em 2016. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017, p. 28).

O Quadro 2 – “Dez Casos - Limite com maior tempo em conclusão ao relator”, a seguir, foi extraído do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 29).

Há o registro dos andamentos de conclusão ao relator com maior duração, computados a partir de 2002. No primeiro caso, por exemplo, desde que o processo chegou ao relator até o despacho, passaram-se mais de quatro anos (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 29).



**Quadro 2 – Dez Casos limite com maior tempo em conclusão ao relator**

	Anos	Envolvido	Crime	Resultado	Relator
Inq 2712	4,1	Fernando Lucio Giacobbo (PR)	Sonegação de contribuição previdenciária	Prescrição	Celso de Mello
Inq 2900	4,1	Acir Gurgacz (PDT) e outros	Difamação	Punibilidade extinta por prescrição	Celso de Mello
AP 451	3,9	Fernando Collor (PTB) e outros	Apropriação indébita previdenciária	Extinta a punibilidade por pagamento integral do débito tributário	Joaquim Barbosa
AP 416	3,9	Sérgio Ivan Moraes (PTB)	Peculato	Absolvição / Arquivado	Eros Grau
Inq 3071	3,7	Lelo Coimbra (PMDB)	Captação ilícita de sufrágio (crime eleitoral)	Arquivado	Celso de Mello
AP 581	3,6	Henrique Oliveira (SD)	Crime eleitoral	Declinação de competência	Celso de Mello
AP 491	3,4	Dalva Figuelredo (PT)	Sem informações	Declinação de competência	Celso de Mello
AP 435	3,4	Flaviano Melo (PMDB)	Peculato	Processo em curso	Celso de Mello
Inq 2174	3,4	Jackson Barreto (PMDB)	Peculato	Transformado em ação penal 488	Gilmar Mendes
AP 628	3,2	Hugo Napoleão do Rego Neto (PSD) e outros	Formação de Quadrilha	Declinação de competência	Celso de Mello

FONTE: V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 29)

Quanto aos processos com vista à PGR, houve caso de processo que chegou a ficar 3,0 anos com vista (INQ 2755, envolvido Carlos Gomes Bezerra, crime da lei de licitações). (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 35). Todavia, o estudo demonstra um bom desempenho por parte da PGR, ao afirmar que: “É possível perceber uma tendência de redução do tempo médio que as ações penais ficam em vista com a PGR, a despeito de dois picos em 2006 e 2013. Com exceção desses dois anos, a média nunca passou de 20 dias, ficando em 19 dias em 2016”. Já nos inquéritos há “tendência



clara de aumento até 2012, quando as vistas chegaram a durar 67 dias. Desde então – a despeito do aumento do número de vistas constatado no quadro anterior, a duração tem caído, chegando a 32 dias em 2016 (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 33).

Finalmente, quanto aos acórdãos, o prazo estabelecido no Regimento Interno do STF, art. 95, é de 60 dias. Contudo, a pesquisa apontou que em quase todos os anos, supera-se a marca de 100 dias entre a data da sessão de julgamento e a data de publicação do acórdão.

Em casos extremos, como na AP 335, relator ministro Celso de Mello, envolvido Paulo César Baltazar da Nóbrega, acusado de recusa de cumprimento de ordem judicial, a publicação do acórdão ocorreu em 3,5 anos, tendo como resultado a prescrição. Já na AP 503, também relator o ministro Celso de Mello, envolvido Cássio Taniguchi, a publicação do acórdão ocorreu em 2,7 anos, tendo como resultado a prescrição (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 37-38).

#### 4.3 POSSIBILIDADE DE RECURSOS INTERNOS / ASSUNTOS MAIS FREQUENTES NO STF

Pessoas comuns que não têm foro por prerrogativa de função tem julgamento iniciado perante um juiz de primeiro grau, porém com direito previsto de recursos contra a decisão do juiz *a quo*. No caso de autoridade com foro de prerrogativa de função originário no Supremo Tribunal Federal, afirma-se que a inexistência de grau de recursos torna o processo mais célere.

Na prática, esta afirmativa não merece prosperar, pois existem muitos recursos internos no STF. Entre as ações penais que transitaram em



2016 o tempo de processamento dos recursos internos foi de 566 dias. Já nos inquéritos esse tempo médio em 2016 foi de 248 dias.

Joaquim Falcão *et al.* (2017) aponta:

Quando se discute as características do processamento no foro privilegiado perante o Supremo e suas vantagens, uma afirmação comum é a de que a inexistência de recursos torna a tramitação em instância única no Supremo mais rápida. Na prática, entretanto, a instância única não significa decisão única porque existem recursos internos como agravos regimentais, embargos de declaração e até embargos infringentes (conforme visto, por exemplo, na ação penal 470). Posteriormente mostraremos dados sobre quantidade e resultado de decisões nesses recursos internos, mas aqui pretendemos dimensionar o tempo dedicado a eles. (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 43).

Outro tópico importante deste estudo sobre a eficiência do Supremo Tribunal Federal no julgamento de crimes cometidos por autoridades com foro, é definir quais são os crimes mais frequentemente investigados e processados, pois este estudo viabiliza futuras comparações com outros estudos em que o processamento ocorre na 1ª Instância.

Os assuntos mais frequentes em inquéritos e ações penais no STF, referente a autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, no período de 2002 a 2016, são demonstrados nos gráficos 2.1 e 2.2, abaixo:



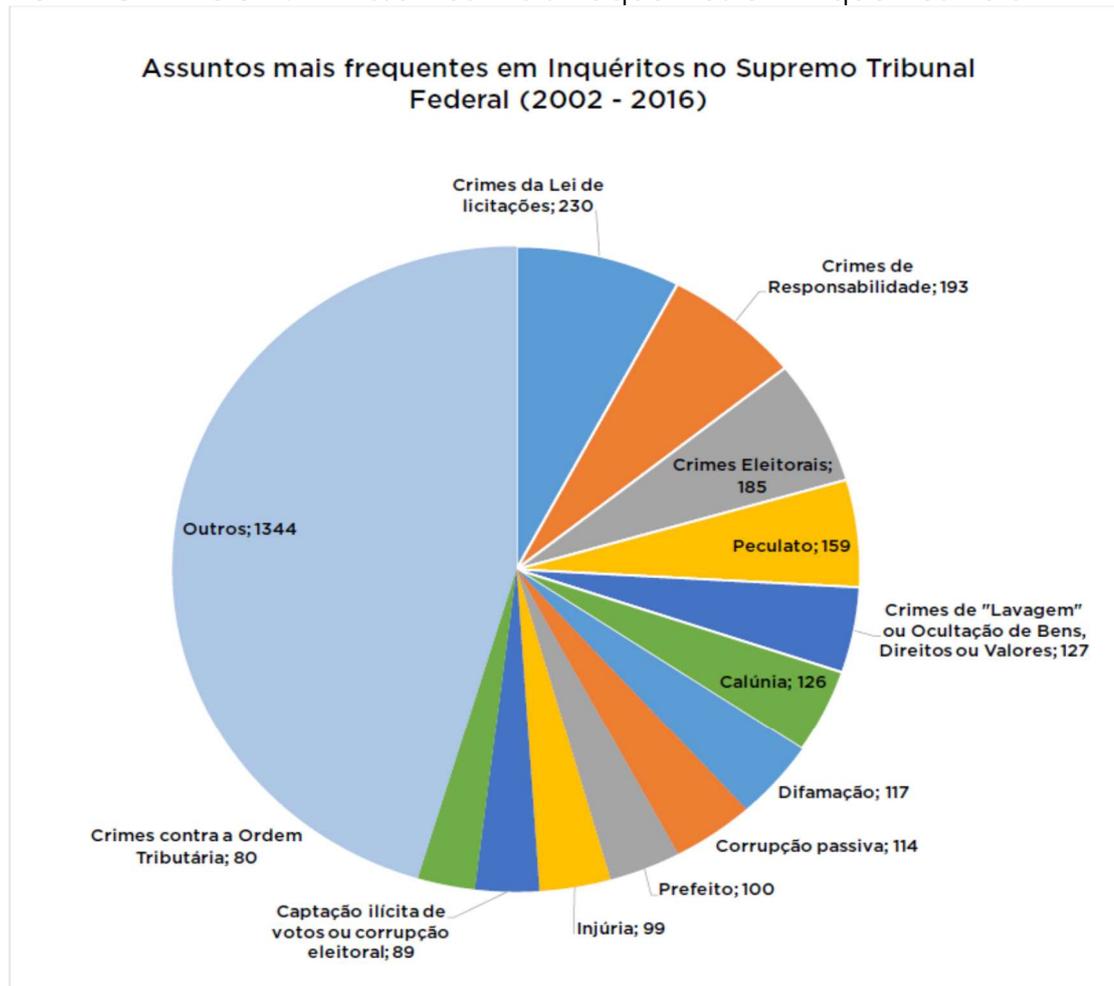


Gráfico 2.1 Há grande variedade de assuntos nos inquéritos processados e julgados pelo STF. Os crimes mais frequentemente investigados são aqueles da lei de licitações.

Fonte: Dados extraídos do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 48).

Observa-se no gráfico 2.1 “assuntos mais frequentes em inquéritos” os crimes de lei de licitações (Lei 8.666/93) representando o maior percentual em inquéritos, seguidos por crimes eleitorais e peculato.

FGV – GRÁFICO 2.2 – Assuntos mais frequentes em ações penais no STF

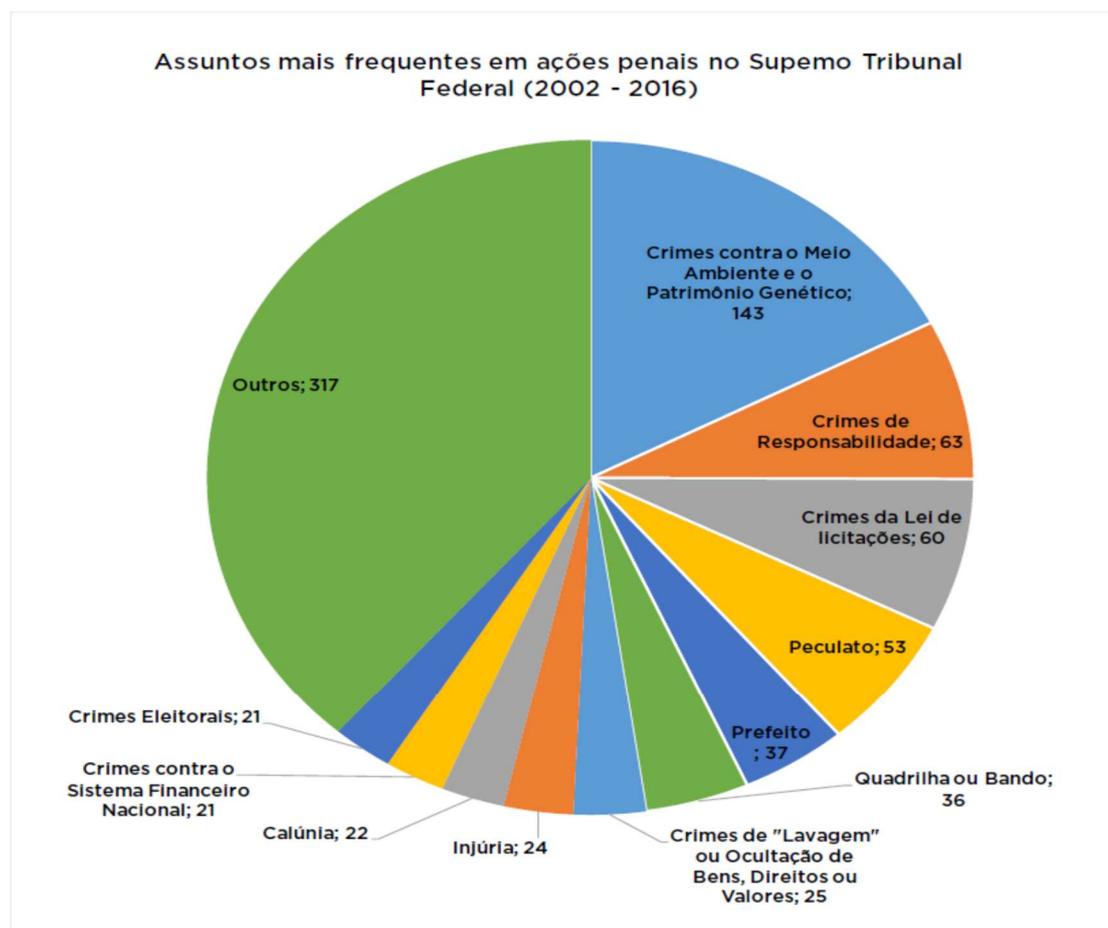


Gráfico 2.2 Nas ações penais também há grande variedade de assuntos. Nesse caso, o tópico mais frequente são os crimes contra o meio ambiente.

O gráfico 2.2 “assuntos mais frequentes em ações penais” demonstra aqueles crimes em que o Supremo Tribunal Federal aceitou a denúncia oferecida pela PGR, atuando um novo processo na classe ações penais. Os crimes de lei de licitação, que ocupavam a primeira colocação nos assuntos mais frequentes em inquéritos, em ações penais ocupam a terceira posição. O primeiro lugar, em ações penais, é ocupado pelos crimes contra o meio ambiente.

#### 4.4 RESULTADOS RELEVANTES DO SUPREMO EM NÚMEROS

A pesquisa elaborada pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017) apresenta diversos resultados em relação a inquéritos e ações penais no Supremo Tribunal Federal, que serão analisados neste tópico.

O quadro 2 apresentado abaixo, indica as decisões em INQUÉRITOS no Supremo Tribunal Federal, no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016.

**Quadro 2 – Decisões em inquéritos no STF**

Decisões em INQUÉRITOS no STF – Janeiro/2012 a Dezembro/2016	
Percentual	Decisão
13,42	Segredo de justiça
23,11	Declinada a competência
2,52	Prescrição
0,40	Outras (não foi possível identificar claramente a direção da decisão)
6,86	Decisões desfavoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
1,21	Decisões favoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
46,72	Decisões favoráveis à defesa (não recebimento da denúncia ou arquivamento)
5,75	Decisões favoráveis à acusação

Fonte: Dados extraídos do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 60).

Este levantamento apresenta todas as decisões que foram encontradas em processos no período informado, em INQUÉRITOS. Foram 991 decisões. Ressalte-se que pode ocorrer mais de uma decisão em um processo, assim, são 991 decisões e não 991 processos. Algumas conclusões são imediatas. O percentual favorável à defesa é de 46,72% (rejeição da denúncia, arquivamento, etc.). Isto é importante, porque influencia o universo de posteriores ações penais.



Outro dado relevante se refere ao percentual de declínio de competência, 23,11%. Primeiro, porque estes dados entram nas estatísticas do Supremo, sendo que a Suprema Corte não faz a análise do mérito da questão. Segundo, porque o processo é distribuído, inicia-se a prestação jurisdicional, representa tempo e custos, mas acaba a prestação sendo frustrada pelo declínio de competência.

Neste ponto, necessário retomar o tema da possibilidade de deslocamento do processo de um tribunal para outro ou de uma instância para outra. Se um deputado federal acusado de determinado crime, ao término do mandato, se elege governador, ocorre o deslocamento do processo do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça. É o chamado elevador processual ou efeito gangorra. Cada vez que muda o cargo ou mandato, há possibilidade de deslocamento do processo. Estas alterações de tribunal ou de instância tem o potencial de ocasionar complicações e demora no processamento. Por vezes, tanto o STF quanto a PGR investem tempo e recursos em inquéritos e ações penais, que, mais tarde, deslocando de competência ou tribunal, não terão o mérito avaliados pelos ministros do STF.

Joaquim Falcão *et al.* (2017) comenta:

Com que frequência o Supremo e a PGR investem tempo e recursos no processamento de inquéritos e ações penais que mais tarde acabam não tendo seu mérito avaliado pelos ministros?

Na busca dessa resposta, procuramos identificar o desfecho final desses processos. Infelizmente não existe uma informação atribuída a cada processo na base de dados do Supremo sobre seu resultado. Temos apenas os andamentos processuais, que incluem andamentos de decisão segundo a tipologia já explicada no capítulo de metodologia desse relatório. Um processo pode ter um ou vários andamentos de decisão, de modo que a unidade de análise aqui é decisão e não processo. Excluimos os meros despachos e computamos apenas decisões



de mérito potencialmente terminativas e decisões em recursos internos. (FALCÃO *et al*, 2017, p. 52).

Pela análise de resultados, apenas 5,75% de inquéritos significam a abertura de uma ação penal.

O quadro 3, apresentado abaixo, indica as decisões em AÇÕES PENAS no Supremo Tribunal Federal, no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016. Este levantamento apresenta todas as decisões que foram encontradas em processos no período informado, em AÇÕES PENAS. Foram 515 decisões.

**Quadro 3 – Decisões em ações penais no STF**

Decisões em AÇÕES PENAS no STF – Janeiro/2012 a Dezembro/2016	
Percentual	Decisão
2,72	Segredo de justiça
44,27	Declinada a competência
4,47	Prescrição
1,55	Outras (não foi possível identificar claramente a direção da decisão)
23,88	Decisões desfavoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
7,57	Decisões favoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
14,76	Decisões favoráveis à defesa
0,78	Decisões favoráveis à acusação

Fonte: Dados extraídos do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 63).

A análise do quadro 3 nos conduz ao resultado de que apenas 0,78% dos processos em ações penais de competência originária do STF resultam em condenação.

Menos de 1% dos processos de foro por prerrogativa de função resultam em condenação em ações penais de competência originária do STF, aponta o quadro 3.



Outro fato a causar espanto é o número de decisões em que a competência é declinada, representando 44,27%.

No quadro 4 abaixo, retirou-se as decisões desfavoráveis em recursos internos (à defesa ou à acusação) e também aquelas classificadas como “outras”, pois estas decisões não tem o condão de alterar o resultado final do processo.

#### **Quadro 4 – Decisões em ações penais no STF (exceto recursos internos)**

Decisões em AÇÕES PENAIS no STF – Janeiro/2012 a Dezembro/2016	
Percentual	Decisão
3,65	Segredo de justiça
59,38	Declinada a competência
5,99	Prescrição
10,16	Decisões favoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
19,79	Decisões favoráveis à defesa
1,04	Decisões favoráveis à acusação

Fonte: Dados extraídos do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 62).

O quadro 4 aponta percentual de 59,38% de declínio de competência, resultado que comprova que o foro por prerrogativa de função, no Supremo Tribunal Federal, facilita a tramitação de processos sem análise de mérito.

Ao declinar a competência, o processo começará novamente em outra instância ou tribunal. O processo tramita no STF, muitas vezes por um longo período, gerando trabalho, tempo e custos, ao final frustrando-se pelo declínio de competência.

Finalmente, o quadro 5 apresenta a soma dos dados “declinada a competência” e “prescrição”. Isto porque a prescrição e o declínio de competência apresentam um traço em comum: nas duas situações o mérito não é analisado.



#### Quadro 5 – Decisões em ações penais no STF (declinada competência e prescrição)

Decisões em AÇÕES PENAIS no STF – Janeiro/2012 a Dezembro/2016	
Percentual	Decisão
3,65	Segredo de justiça
65,36	Declinada a competência + prescrição
10,16	Decisões favoráveis (à defesa ou à acusação) em recursos internos
19,79	Decisões favoráveis à defesa
1,04	Decisões favoráveis à acusação

Fonte: Dados extraídos do V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 62).

Agregando-se o declínio de competência e prescrição, chega ao percentual de 65,36%. Isto leva conclusão de que, em duas de cada três ações penais, o Supremo não consegue tomar decisão sobre o mérito da acusação oferecida pela PGR. Neste ponto, reitera-se a posição de que há empenho de tempo, trabalho e custos pelo STF, sem que este produza uma decisão no processo.

Joaquim Falcão assevera:

O sistema atual que não permite que o Supremo decida em dois de cada três ações penais impõe um custo ao Poder Judiciário em geral, e ao Supremo em particular, que deve ser considerado. Afinal, a missão do Supremo é produzir decisões finais. Não é produzir não-decisões (FALCÃO *et al.*, 2017, p. 58).

Para o réu, prescrição e declínio de competência não tem o mesmo significado. Na prescrição, o réu se encontra livre do processo. No declínio de competência, significa que o julgamento prosseguirá em outro tribunal ou instância. Porém o réu ganha tempo, pois todo o período que o processo esteve no STF, não resultou em nenhuma condenação.

Para o Supremo Tribunal Federal tanto a prescrição como o declínio de competência têm um mesmo significado, qual seja, o processo não foi julgado, não houve decisão de mérito. Envolveu tempo,



trabalho, custos no STF, sem nenhum resultado satisfatório, sem nenhuma decisão de mérito.

Este percentual de 65,36% de declínio de competência e prescrição, convenceu até mesmo o ministro Luís Roberto Barroso, que assim se manifestou sobre essa passagem do estudo:

E a Fundação Getúlio Vargas, nessa pesquisa, diz - e acho que está correta - que, em duas de cada três ações penais, o mérito da acusação sequer chega a ser avaliado pelo Supremo em razão do declínio de competência - quase 64% - ou da prescrição - cerca de 5%. Portanto, não importa que o Gabinete seja eficiente, o sistema funciona mal, porque a gente trabalha à toa, pois, na maior parte dos casos, não se produz um resultado ao final do nosso trabalho. (BRASIL, 2018, p. 129).

As estatísticas do relatório Supremo em Números se tornam para mim, um forte elemento a demonstrar, na minha convicção, de que foro por prerrogativa de função gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

## **5 O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL GERA IMPUNIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS NA ESFERA PENAL?**

O problema com o qual se defronta este estudo pode ser explicitado no seguinte enunciado: o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal?

Os resultados obtidos no “V Relatório Supremo em Números – O foro privilegiado e o Supremo”, da Fundação Getúlio Vargas (FALCÃO *et al.*, 2017) apontam o fato de menos de 1% dos processos de foro por prerrogativa de função resultarem em condenação em ações penais e 65,36% resultarem em declínio de competência do STF. Conclui-se que o



foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

Aqui torna-se importante a análise de alguns motivos que levam a esta impunidade, para depois prosseguir-se nesta afirmação. Três itens chamam a atenção. O primeiro, é a questão do distanciamento dos tribunais em relação ao local dos fatos. O segundo, a questão do chamado elevador processual ou efeito gangorra. E o terceiro, a quantidade de pessoas e a dimensão que é dada ao foro por prerrogativa de função, que deveria ocorrer somente para crimes praticados no cargo e em razão do cargo.

Em primeiro lugar, uma das grandes dificuldades, não só do Supremo Tribunal Federal, como dos demais tribunais, que tem competência para julgar determinadas autoridades com foro por prerrogativa de função, é o distanciamento do local dos fatos. Assim, quando uma autoridade detentora de foro toma posse ou é eleita em outro determinado cargo, cujo foro é diferente, a competência é deslocada, fazendo com que um determinado tribunal, distante do local daquele suposto delito, passe a julgar aquele fato.

Neste sentido, o distanciamento do local dos fatos torna-se um entrave para os tribunais.

Em segundo lugar, outro ponto a merecer destaque é a questão do chamado "elevador processual ou efeito gangorra". O vai-e-vem processual em decorrência do cargo ocupado. Cada vez que a autoridade perde, muda, conquista um novo cargo, há mudança de foro. Determinado juiz ou tribunal, após conduzir e instruir todo o processo não consegue avaliar o mérito, em decorrência de mudança na competência. O processo então seguirá para novo juiz ou tribunal, que terá que se inteirar de todo o processamento.



Por fim, o terceiro ponto é a questão da quantidade de pessoas e a dimensão que é dada ao foro por prerrogativa de função, que deveria ocorrer somente para crimes praticados no cargo e em razão do cargo. Quanto à quantidade de autoridades, se for considerado que os Estados têm a prerrogativa de incluírem vereadores em suas Constituições Estaduais, pode-se chegar a mais de 100.000 autoridades com foro por prerrogativa de função. Quanto à dimensão, o foro por prerrogativa de função deveria ocorrer somente para crimes praticados no cargo e em razão do cargo. Contudo, são julgados fatos que não tem ligação com o cargo, como também crimes cometidos antes da autoridade assumir o cargo.

Quanto à dimensão se dar a fatos praticados antes que o indivíduo sequer esteja investido no cargo ou ainda, a fatos que não guardam nenhuma conexão com o exercício do mandato, Luís Roberto Barroso, em seu voto na AP 937, fundamenta:

O problema, além da quantidade de pessoas que é beneficiada pelo foro, é a extensão que se tem dado a esse foro privilegiado e a esse ponto que vamos enfrentar aqui, que é discutir se há algum fundamento para que se dê foro por prerrogativa de função para fatos que tenham sido praticados antes que o indivíduo tivesse sido sequer investido no cargo que é beneficiado pelo foro de prerrogativa de função ou pela prática de atos que não guardem qualquer conexão com o exercício do mandato que se deseja proteger. Portanto, a primeira razão da disfuncionalidade é que atrapalha o funcionamento do Supremo naquilo que lhe é essencial. Mas há uma segunda razão, e é até mais grave. O Supremo Tribunal Federal, por não ser vocacionado para esse papel, não o desempenha de maneira desejavelmente satisfatória (BRASIL, 2018, p. 07).

No mesmo julgamento (AP 937), o ministro Celso de Mello manifesta seu desejo de suprimir, de forma pura e simples, todas as hipóteses de prerrogativa de foro em matéria criminal:



Reafirmei, então, naquele julgamento, o que já destacara em momento anterior, quando acentuei que a minha proposta, nesse tema, é mais radical ainda, porque entendo que se impõe, "de jure constituendo", por deliberação do Congresso Nacional, a supressão, pura e simples, de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal, embora concorde, se desacolhida a primeira sugestão, com a subsistência de prerrogativa de foro unicamente em favor do Presidente da República, nos casos em que ele possa ser responsabilizado penalmente, e dos Presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018).

Em decorrência desses principais entraves apontados, quais sejam, o distanciamento dos tribunais em relação ao local dos fatos, o chamado elevador processual ou efeito gangorra, a quantidade de autoridades com foro e a dimensão que é dada ao foro por prerrogativa de função, bem como dos resultados que apontam o fato de menos de 1% dos processos de foro por prerrogativa de função resultarem em condenação em ações penais e 65,36% resultarem em declínio de competência do STF, verifica-se a inoperância do sistema brasileiro de foro por prerrogativa de função. O sistema não funciona bem, demonstrando que o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O foro por prerrogativa de função é prerrogativa concedida a certas autoridades, em razão da função pública que exercem, de não serem julgadas por um juiz de primeira instância, mas por um tribunal.

Contudo, com o passar dos tempos, tal espécie de prerrogativa foi sendo ampliada, pouco a pouco, na medida que novas carreiras iam sendo criadas. A Constituição da República de 1988 sobrepujou a todas Constituições anteriores nesse quesito. Inúmeros foros por prerrogativa de função foram criados e estabelecidos.



Apurou-se um grande entrave no sistema brasileiro de foro por prerrogativa de função. A dimensão que se tem dado a este instituto, que deveria ocorrer somente para crimes praticados no cargo e em razão do cargo. Apontou-se na pesquisa o julgamento da questão de ordem na AP 937 que restringiu a aplicação do foro por prerrogativa de função apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionado às funções desempenhadas. Contudo, a decisão tomada pelo STF se restringiu somente aos parlamentares (deputados e senadores), sem embargo do pedido do ministro Dias Toffoli, vencido, em parte, o qual propôs que esta decisão fosse extensiva a todos os cargos ou mandatos detentores de foro por prerrogativa de função.

Outro entrave apurado nesta pesquisa é o vai-e-vem processual em decorrência do cargo ocupado. A múltipla alteração de instâncias gera transtornos e demora no processamento das ações.

Por fim, foram analisados os resultados apurados no STF no julgamento de inquéritos e ações penais, que tramitam na Corte em função do foro por prerrogativa de função, no período de 2001 a 2016. Para tal propósito, foi considerado o projeto denominado “Supremo em números”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas.

Quadro apresentado conduziu ao resultado de que apenas 0,78% dos processos em ações penais de competência originária do S.T.F. resultam em condenação. Chegou-se ao percentual de 59,38% de declínio de competência, resultado que comprova que o foro por prerrogativa de função, no Supremo Tribunal Federal, facilita a tramitação de processos sem análise de mérito. Ou, em outras palavras, gera impunidade, pois dentro daquele período, a autoridade acusada não sofrerá nenhuma condenação. Números que nos provam que o foro por prerrogativa de função gera impunidade no STF, na esfera penal.



Agregando-se o declínio de competência e prescrição, apresentados no quadro 05, chega-se ao percentual de 65,36%. Isto nos leva a conclusão de que, em duas de cada três ações penais, o Supremo não consegue tomar decisão sobre o mérito da acusação oferecida pela PGR.

Nesse contexto, o problema deste estudo pode ser respondido a partir do seguinte enunciado: com base em todos os pontos apresentados, respeitando as opiniões divergentes, conclui-se que o foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal gera impunidade dos agentes políticos na esfera penal.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Foro privilegiado deve acabar ou ser limitado aos chefes dos poderes. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-23/roberto-barroso-foro-privilegiado-acabar-reduzir-impunidade>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposições**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em 19 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em 11 out. 2020.



BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Senado notícias. **Constituições Brasileiras.** Brasília, [20??]. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário.** Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **As Constituições do Brasil.** Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97174>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 937.** Distrito Federal, 2018. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.553.** Distrito Federal, 2019. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411172>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 473.248.** Rio de Janeiro. Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 05/05/2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343495>. Acesso em: 15 out. 2020a.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 464.935**. Rio de Janeiro. Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 26/06/2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343495>. Acesso em: 15 out. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 3240 Agr**. Rel. Min. Teori Zavascki, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 22.8.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**. STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>. Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 451**. “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional” Aprovação Sessão Plenária de 01/10/1964. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2035>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 20 dez. 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; LIMA, Frederico Retes. **Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 27 de abril de 2017.

COELHO, Carolina Reis Jatobá. Foro por prerrogativa de função: comentários à questão de ordem na Ação Penal 937 pelo Supremo Tribunal Federal (AP 937QO/RJ). São Paulo: **Revista dos Tribunais online**, junho/2018. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas->



juridicas/revista-de-direito-administrativo-e-infraestrutura/2018-v-2-n-6-jul-set. Acesso em 25 fev. 2020.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza.

**(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo; Atlas, 2018.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de; CHAVES, Luciano. **V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

GARCIA, Mônica Nicida. Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade. **Boletim dos Procuradores da República**, p. 15-18. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica\\_nicida\\_agentepolitico.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica_nicida_agentepolitico.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

GÊNOVA, William Jaques. **Foro por prerrogativa da função**. 2009. 67 f. Monografia (Bacharel em Direito). Centro Universitário Eurípides de Marília, Marília. Disponível em: <http://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/598/Foro%20por%20prerrogativa%20da%20fun%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 dez. 2020.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. A Dimensão Do Foro Privilegiado. **Revista dos Tribunais**, vol. 924/2012, p. 393 - 413, Out 2012.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; MELLO FRANCO, Francisco Manoel de. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LOPES JÚNIOR, Aury e MORAIS, Alexandre da Rosa. Entenda o julgamento do Supremo



e a restrição da prerrogativa de função. **Consultor Jurídico**. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/limite-penal-entenda-julgamento-stf-restricao-prerrogativa-funcao>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1989.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O foro por prerrogativa de função e a Lei n. 10.628/02**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, jan. 2003. Disponível em: [http://www.damasio.com.br/novo/html/frame\\_artigos.htm](http://www.damasio.com.br/novo/html/frame_artigos.htm). Acessado em: 24 jan. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo; Malheiros, 1996.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Manual de Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2018.

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

MORAES, Rodrigo Silva de. Uma análise acerca do instituto do foro por prerrogativa de função e sua subsistência à luz da garantia ao duplo grau de jurisdição. **Revista Caderno Virtual IDP**, vol. 2 n. 43, 2019, jan-fev-mar 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/viewFile/3425/1611>. Acesso em 29 dez. 2020.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa. **Revista dos Tribunais**, v. 766. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.



PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PONTUAL, Helena Daltro. Agência Senado. **Constituições Brasileiras**. Brasília, [20??]. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 20 dez. 2020.

RIBEIRO, Adriano da Silva. Processo e julgamento de autoridades públicas: o foro privilegiado. **Revista do Curso Dir. UNIFOR-MG**. Formiga, v. 8, n. 1, p. 154-155, jan./jun. 2017.

REZENDE, Marília Ruiz. A Constituição de 1988. **2018**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/constituicao-de-1988/>. Acesso em: 11 mar. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Arnaldo Justino da. Improbidade administrativa praticada pelos agentes políticos: competência para o processo e julgamento após a Reclamação 2.138, em curso perante o STF. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 16, n. 65, p. 22-48, out. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, Lúcio Ney de. **O foro privilegiado**. Mossoró, RN: Queima-Bucha, 2014.



TAVARES FILHO, Newton. **Foro privilegiado. Pontos positivos e negativos.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, julho/2016. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28740>. Acesso em 20 dez. 2020.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro por Prerrogativa de Função no Direito Comparado.** Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2015\\_21981\\_foro-por-prerrogativa-de-funcao-no-direito-comparado\\_newton-tavares](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2015_21981_foro-por-prerrogativa-de-funcao-no-direito-comparado_newton-tavares). Acesso em: 20 dez. 2020.

TORNAGHI, Hélio. **Instituições de Processo Penal.** v. II. Forense: Rio de Janeiro, 1959.

VERONESE, Osmar. **Inviolabilidade Parlamentar do Senador ao Vereador.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. **A razão e o voto:** Diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

