

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARCOS DANIEL COLARES BARROCAS

FORO PRIVILEGIADO OU POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: Uma perspectiva do instituto sob os comandos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Banca Examinadora:

Prof. Ms. Felipe Inácio Zanchet Magalhães (UnB)

Dr. Guilherme Vampre Homsy (UFRGS)

Ms. Marco Aurélio Cavalcante (UNITAU)

BRASÍLIA-DF
2018

FACULDADE DE DIREITO

MARCOS DANIEL COLARES BARROCAS

FORO PRIVILEGIADO OU POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: Uma perspectiva do instituto sob os comandos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Ms Felipe Inácio Zanchet Magalhães

**BRASÍLIA-DF
2018**

MARCOS DANIEL COLARES BARROCAS

**FORO PRIVILEGIADO OU POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: UMA
PERSPECTIVA DO INSTITUTO SOB OS COMANDOS DA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

TERMO DE APROVAÇÃO

Esta monografia apresentada no final do Curso de Graduação em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, foi considerada suficiente como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. O examinado foi considerado

_____.

Brasília, 25 de junho de 2018.

À minha mãe, pela atenção, carinho e amor incondicionalmente fornecidos.

Ao meu pai, pela paciência, dedicação e amizade como formas de incentivo para que me tornasse uma pessoa melhor.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai e à minha mãe pelo amor, atenção, respeito e incentivo, responsáveis por me tornar um homem cada vez melhor e mais digno. Sei que palavras não se prestam a traduzir os reais agradecimentos que vocês merecem, mas eis uma tentativa.

Ao meu orientador, Professor Felipe Inácio Zanchet Magalhães, pela orientação, que me permitiu escrever sobre este tema tão cativante.

Aos demais envolvidos e engajados na concretização dos meus sonhos e projetos, dentre eles meus amigos de graduação, os quais tiveram importante papel de apoio e suporte nessa árdua trajetória.

“O mundo é como um espelho que devolve a cada pessoa o reflexo de seus próprios pensamentos. A maneira como você encara a vida é que faz toda diferença”

Luís Fernando Veríssimo

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e autoral conferido ao presente Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, intitulado **“FORO PRIVILEGIADO OU POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: Uma perspectiva do instituto sob os comandos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”**, isentando a Universidade de Brasília, a coordenação do curso e o orientador Felipe Inácio Zanchet Magalhães de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Brasília, 25 de junho de 2018.

Marcos Daniel Colares Barrocas

CPF: 548.522.263-34

RESUMO

O foro por prerrogativa de função consiste em regra de competência especialmente fixada para certos detentores de cargos públicos, a fim de que possam exercer suas funções de forma isenta e pautada na supremacia do interesse público. Os primeiros indícios da existência desse foro especial datam das civilizações antigas e, no Brasil, registra-se sua previsão constitucional desde o Primeiro Reinado até a atual Constituição de 1988, superando regimes autoritários e democráticos. Ocorre que, diante do cenário vigente de escândalos de corrupção e de criminalização organizada transnacional, fortaleceram-se as correntes que rechaçam a permanência desse juízo especializado, sob a alegação de que favoreceria a impunidade. Há, por outro lado, aqueles setores sociais que defendem a necessidade de manutenção dessa prerrogativa, utilizando-se, justamente, da ideia de pleno exercício das funções classificadas como de alta relevância na sociedade. A presente pesquisa, portanto, propor-se-á a analisar essas e outras divergências sobre o instituto, tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1988, bem como os tratados e convenções internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil relativos ao tema.

Palavras-chave: Prerrogativa de foro. Igualdade. Juiz Natural.

ABSTRACT

The forum per function prerogative consists of a rule of competence specially fixed for certain authorities, in order that they may exercise their functions in an exempt and ruled way in the supremacy of the public interest. The earliest evidence of the existence of this special forum dates back to ancient civilizations, and in Brazil its constitutional prediction is recorded from the First Reign to the present Constitution of 1988, overcoming authoritarian and democratic regimes. In the face of the current scenario of corruption scandals and transnational organized criminalization, the currents that reject the permanence of this specialized forum have been strengthened, on the grounds that it would favor impunity. There are, on the other hand, those social sectors that defend the need to maintain this prerogative, using, precisely, the idea of full exercise of the functions classified as of high relevance in society. The present research, therefore, will propose to analyze these and other divergences on the institute, having as parameter the Federal Constitution of 1988, as well as the international treaties and conventions ratified by the Federative Republic of Brazil related to the subject.

Keywords: Forum by function prerogative. Equality. Natural Judge.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO....	12
2.1. Breves apontamentos históricos.....	12
2.2. Foro especial no Direito Comparado.....	18
2.3. Conceito, características e hipóteses legais do foro especial no ordenamento jurídico brasileiro.....	22
2.4. Precedentes dos Tribunais Superiores acerca da aplicação do foro especial nas ações cíveis no Brasil.....	27
3. DAS PERSPECTIVAS ATUAIS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.....	28
3.1. Consequências do fenômeno da corrupção na sociedade brasileira.....	28
3.2. Análise do Voto do Ministro Relator na Ação Penal n. 937 em trâmite no Supremo Tribunal Federal.....	30
3.3. Análise da Proposta de Emenda Constitucional n. 10/2013.....	33
4. DA (IN)COMPATIBILIDADE DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E COM TRATADOS INTERNACIONAIS RATIFICADOS PELO BRASIL.....	38
4.1. Abordagem do foro especial à luz da Constituição Federal de 1988.....	38
4.2. Abordagem do foro especial à luz dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil.....	48
5. CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

1. INTRODUÇÃO

Não obstante o foro por prerrogativa de função venha sendo mantido por todas as Constituições brasileiras, desde o reconhecimento da independência do Brasil, perpassando pelo advento da República com seus governos autoritários e democráticos, atualmente têm sido cada vez mais corriqueiros os debates acerca do instituto, notadamente com o desbaratamento de gigantescos esquemas de corrupção que abalaram (e ainda abalam) a nossa sociedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê um rol extremamente amplo de agentes públicos que respondem por crimes comuns perante tribunais, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Estima-se que cerca de 37 mil autoridades detenham a prerrogativa no país¹.

A magnitude de tais números foi alcançada progressivamente, salientando-se que os parlamentares federais apenas adquiriram tal benesse com o advento da Emenda Constitucional n. 1/69, na vigência do regime autoritário.

Costuma-se contestar a sistemática ora existente em nosso país, sobretudo por meio da observação de outros ordenamentos jurídicos. Percebe-se que em diversos Estados Democráticos de Direito, tal qual o Brasil, não se consagra tal prerrogativa com tamanha amplitude. Aliás, em tais países, quando há fixação do foro especial, verifica-se a exigência de um certo grau de conexão da conduta delituosa com suas funções públicas.

Outrossim, menciona-se o desvirtuamento das funções corriqueiras das Cortes Superiores, notadamente o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, de órgãos de formação e de uniformização jurisprudencial em âmbito nacional, seja na interpretação da legislação federal, seja na aplicação da Carta Magna.

Isso posto, no primeiro capítulo deste trabalho far-se-á uma abordagem histórica do instituto do foro por prerrogativa de função, mencionando seu surgimento antes mesmo das civilizações clássicas grega e romana, ressaltando, outrossim, os avanços e retrocessos do foro em certos Estados, em especial no que se refere à extensão da prerrogativa para membros da Igreja Católica e a consequente contestação a tal prática com o advento da Reforma Protestante nos países anglo-saxões.

¹MOURA, Marcelo et al. Foro privilegiado: quem deve ser julgado no Supremo. Edição 975/ 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/02/foro-privilegiado-quem-deve-ser-julgado-no-supremo.html>> Acesso em: 14 fev. 2018.

Ainda no primeiro capítulo, realizar-se-á uma análise comparativa do foro por prerrogativa de função ao redor dos continentes, apontando-se peculiaridades, autoridades que gozam do benefício e hipóteses em que não há incidência do mesmo.

Encerrando o capítulo inicial, destacar-se-ão os precedentes das Cortes Superiores acerca da aplicação do foro especial nas ações cíveis, demonstrando as justificativas para eventual não incidência da benesse.

No segundo capítulo, por sua vez, far-se-á uma análise introdutória sobre o fenômeno da corrupção na sociedade contemporânea e sua aptidão para ocasionar a deturpação da lisura e seriedade das instituições oficiais, em prejuízo, dentre outros, dos princípios da isonomia e do republicanismo.

Ademais, analisar-se-ão as movimentações ocorridas no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo acerca de eventuais novas interpretações a respeito do instituto do foro especial no Brasil, tendo por supedâneo justamente o cenário ora vigente no que se refere às demandas que envolvem autoridades com direito à prerrogativa, sobretudo por conta das investigações e procedimentos relacionados a atos de corrupção, corriqueiros nos últimos anos em nosso país.

Em especial, serão expostas as razões e sugestões propostas no voto do Ministro Relator Roberto Barroso na Ação Penal n. 937, onde ele reforça a necessidade de se conferir interpretação restrita ao instituto, a fim de limitá-lo para situações afetas tão somente ao exercício da função, bem como de se fixar um marco temporal para fins de prorrogação de competência da ação, tendo por objetivo evitar o perecimento do direito pelo advento de eventual prescrição da pretensão punitiva.

Posteriormente, ainda no segundo capítulo, serão apontados tramites e conclusões da Proposta de Emenda Constitucional n. 10/2013, aprovada no Senado Federal e já remetida e aguardando deliberação pela Câmara dos Deputados. Frise-se, de antemão, que tal proposta limitou o foro especial tão somente para os Presidentes dos Poderes da República, instituindo, ainda, a vedação de fixação dessa benesse nas Constituições Estaduais, elevando-a, outrossim, a *status* de cláusula pétrea ao ser elencada no rol dos direitos fundamentais do art. 5º da Carta Magna.

No terceiro capítulo, por fim, far-se-á uma análise jurídica acerca da compatibilidade ou incompatibilidade do foro por prerrogativa de função com a Constituição Federal de 1988, notadamente à luz dos mais importantes princípios nesta elencados e

passíveis de confronto com o citado instituto, bem como com os tratados e convenções internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil relativos ao crime organizado transnacional e ao combate à corrupção.

Nessa aferição de adequação jurídica e prática do instituto à lógica constitucional e convencional ora vigente no Brasil, buscar-se-á, sempre que possível, a coleta de argumentos estritamente jurídicos, com exposição das origens dos princípios utilizados como parâmetro, características e outros aspectos porventura úteis para melhor abordagem.

2. DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

O instituto do foro por prerrogativa de função não é exclusividade do Brasil, nem possui origem recente. Relatos apontam para sua existência já nas sociedades antigas, como Grécia e Roma, perpassando pelas idades Média e Moderna, até adquirir o modelo atual, vigente ainda em alguns países, dentre eles o Brasil. Neste, frise-se, com suas peculiaridades que serão oportunamente destacadas.

Destarte, para melhor compreensão da sua pretensa necessidade, realizar-se-á, a partir de agora, uma breve abordagem histórica acerca de tal prerrogativa, ou, na visão de alguns, privilégio.

2.1. Breves apontamentos históricos

Como dito, as origens do atualmente denominado foro por prerrogativa de função remontam a um período anterior à constituição das Cidades-Estados gregas, a partir, portanto, do ano de 1.100 a. C., no Período Homérico, uma vez que, já nesta época, verificava-se a concessão de benefícios para aqueles indivíduos que detinham a função judicante ou que integravam o corpo estatal.

Tal conclusão, aliás, deflui da própria configuração do Estado no período neolítico, na Idade Antiga, durante a dinastia Amorrita que reunificou a Mesopotâmia, fundando o primeiro império Babilônico, além de elaborar o Código de Hamurabi (2067 – 2025 a.C.) e o Código de Manu, na região da Índia (1300 – 800 a.C.), como também a

exclusividade do poder de interpretação da lei a que se refere a Bíblia em prol de Moisés (que viveu aproximadamente 1250 a.C.-1180 a.C.) e, por derradeiro, os sacerdotes².

A finalidade vislumbrada no deferimento dessas vantagens mantinha íntima relação com a expansão da política ocorrida nas sociedades gregas e romanas, na qual se tinha por necessário um tratamento diferenciado para todos aqueles que exerciam funções públicas relevantes no contexto social.

CHAUI³ assim descreve a chamada criação da política nas sociedades antigas:

(...) a política nasceu ou foi inventada quando o poder público, por meio da invenção do direito e da lei (isto é, a instituição dos tribunais) e da criação de instituições públicas de deliberação e decisão (isto é, as assembleias e os senados), foi separado das três autoridades tradicionais: a do poder privado ou econômico do chefe de família, a do chefe militar e a do chefe religioso (figuras que, nos impérios antigos, estavam unificadas numa chefia única, a do rei ou imperador).

Destarte, percebe-se que já havia, à época, uma espécie de diferenciação entre a vida pública e a vida privada do indivíduo, devendo àquela incidir um regramento distinto do direito comum.

Tal diferenciação foi, inicialmente, enxergada como um verdadeiro privilégio, palavra esta de etimologia latina, cujo significado era de verdadeira lei excepcional, de benefício que subvertia o direito comum⁴.

Posteriormente, contudo, passou-se a rechaçar o emprego do termo “privilégio”, substituindo-o pela expressão “prerrogativa”, também de origem latina, cujo significado apontava para a ação de votar em primeiro lugar, justamente em razão da posição ocupada por certos sujeitos no seio social, consistindo, portanto, em uma pretensa justificação para tratamento diferenciado.

HABERMAS⁵, ao tratar da citada diferenciação entre a vida pública e a vida privada do indivíduo, assim aduziu:

(...) tratam-se de categorias de origem grega que nos foram transmitidas em sua versão romana. Na cidade-estado grega desenvolvida, a esfera da *pólis* que é comum aos cidadãos livres (*koiné*) é rigorosamente separada da esfera da *oikos*, que é particular a cada indivíduo (*idia*). A vida pública, *bios politikos*, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação

² BELÉM, Orlando Carlos Neves. Do Privilegiado à Prerrogativa de Função / Orlando Carlos Neves Belém; orientadora: Ana Lúcia de Lyra Tavares. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2008, p. 23.

³ CHAUI, Marilena. O Retorno do Teológico-Político. in CARDOSO, Sérgio (org). Retorno ao Republicanismo. Belo Horizonte: UFMG, 2004, p. 113.

⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2004, p. 1632.

⁵ HABERMAS, Jürgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública. 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 15.

(*lexis*), que também pode assumir a forma de conselho e de tribunal, bem como a de práxis comunitária (*práxis*), seja na guerra, seja nos jogos guerreiros. (Para legislar, com frequência são chamados estrangeiros; legislar não pertence aí propriamente às tarefas públicas).

Assim, na Grécia Antiga, formou-se uma sociedade extremamente estratificada, com nítidas diferenças entre os cidadãos livres e os demais setores da sociedade (tais como os escravos, os periecos, os metecos, os artesãos, os mercadores e as próprias mulheres), haja vista que apenas aqueles detinham os privilégios e/ou prerrogativas, dado que seriam eles os atuantes junto à Administração Pública, justamente por serem homens de honra, muitos deles idosos e ex-combatentes de guerras.

No que se refere aos magistrados gregos, por sua vez, também se conferia tratamento privilegiado, visto gozarem de julgamento junto aos denominados “reparadores”, isto é, sujeitos de alto escalão responsáveis pela apuração de eventuais condutas ilícitas praticadas por tais juízes.

PLATÃO⁶ assim descreve as atribuições dos reparadores:

(...) examinarão a gestão dos diversos magistrados, uns eleitos pelo acaso do sorteio para um ano de mandato, outros para vários anos e escolhidos a partir de um elenco de pessoas já seletas. O que poderíamos afirmar com propriedade a respeito deles? Quem terá competência para atuar como reparador relativamente aos magistrados em pauta? E se suceder que algum deles atue de maneira tortuosa ou que, vergando sob o peso de uma responsabilidade que não está a sua altura sua autoridade se mostre inferior ao que requer a dignidade de seu cargo [o que fazer]? Não é de modo algum fácil encontrar um magistrado dos magistrados, que a todos supere em virtude, mas de qualquer modo é preciso tentar descobrir alguns reparadores de uma qualidade divina.

Percebe-se, então, já na Grécia Antiga, um juízo especial para julgamento dos magistrados, tal qual se dá atualmente no Brasil, em razão das previsões na Constituição da República Federal do Brasil e em diversas Constituições estaduais. Os reparadores, em razão do exercício dessa nobre função, usufruíam de inúmeros benefícios e regalias em vida ou *post mortem*, o que era reconhecido como legítimo pelos cidadãos livres gregos.

Na Roma Antiga, por sua vez, também havia indícios da existência do foro especial para sujeitos detentores de cargos públicos. Por sinal, figuravam, como instituições políticas de elevada representatividade social, o Senado, o Fórum e os Templos. Aos ocupantes de tais instituições eram conferidas, igualmente, privilégios e/ou prerrogativas.

Na Roma imperial, existiam claras distinções entre os cidadãos e os não-cidadãos, dado que os cidadãos conservavam direitos e privilégios que haviam sido definidos sob a

⁶ PLATÃO. As leis, ou da legislação ou Epinomis. Bauru: EDIPRO, 1999, p. 478-481.

República. Sendo o Alto Império um regime monárquico, mesmo se sob uma fachada republicana, o poder que o cidadão da República havia exercido em função de sua atuação como eleitor e votante nas assembleias se perdeu, porém, progressivamente⁷.

Vale destacar que, na Roma republicana, os magistrados estavam submetidos ao mesmo regime de responsabilidade civil dos demais cidadãos, ao passo que, nos âmbitos penal e administrativo, havia maiores entraves burocráticos que impediam a responsabilização quando na vigência dos respectivos mandatos; as sanções eram mais eficazes tão somente após findado o exercício da função judicante⁸.

Ainda em Roma, constituiu-se um tribunal especializado no julgamento de delitos praticados por funcionários públicos, bem como cometidos em desfavor daqueles que estão no exercício do múnus público, havendo, vale mencionar, previsão de severas penas para estes, tais como a deportação com a perda da cidadania, a fixação de trabalhos forçados nas minas com supressão da liberdade e, até mesmo, a pena de morte⁹. O foro especial, portanto, em Roma, dava-se com base na natureza do delito.

Quanto aos senadores romanos, também existia o mencionado tratamento diferenciado, haja vista não poderem ser julgados fora de Roma, além, por óbvio, de gozarem de honrarias e benesses típicas dos detentores de tamanho escalão.

A peculiaridade romana, todavia, dá-se em relação ao clero cristão, em franca ascensão à época, o que acabou lhe estendendo o direito ao citado foro especial, tal qual os demais detentores de cargos no governo. Assim, surgiu a justiça eclesiástica, responsável por apurar condutas dos tidos por pecadores à luz dos dogmas cristãos, conferindo importante papel de provedora da justiça à Igreja Católica¹⁰.

Com a derrocada do Império Romano, a ascensão da justiça eclesiástica e a formação do Império Bizantino, o qual, frise-se, herdou a base legislativa de Roma, percebe-se a permanência de tais prerrogativas, notadamente para os indivíduos de elevada projeção social quando processados por determinados tipos penais. Se, porventura, o acusado fosse integrante da nobreza, responderia apenas pelo confisco da metade dos seus bens; se, entretanto, qualificado como de baixa extração sofria a pena corporal com o relego nos crimes

⁷ SILVA, Gilvan Ventura da e MENDES, Norma Musco (organizadores). *Repensando o Império Romano: Perspectiva Socioeconômica, Política e Cultural*. Rio de Janeiro: Mauad; Vitória, ES: EDUFES, 2006, p. 87

⁸ BELÉM, Orlando Carlos Neves. *op. cit.*, p. 28.

⁹ BUJÁN, Antonio Fernández. *Derecho Público Romano y Recepción Del Derecho Romano en Europa*. 5ª ed. Madrid: Civitas, 2000, p.196-198

¹⁰ BROWN, Peter. *A Ascensão do Cristianismo no Ocidente*. Lisboa: Presença, 1999, p. 57

em que houvesse cópula, sem violência, com virgem ou viúva que vive honestamente (*Lex Julia de adulteriis*)¹¹.

As prerrogativas e/ou privilégios, portanto, foram instituídos à luz da estrutura social, permitindo que o nobre ou detentor de função mais relevante pudesse receber penalidade mais branda em decorrência da prática de alguns delitos, salvo se tais infrações fossem enquadradas como delitos lesa-majestade, situações em que se decretava a suspensão de todas as benesses, porquanto tais condutas afrontavam diretamente o Soberano, tornando inviável a manutenção das regalias.

Prosseguindo o breve apanhado histórico, deve-se realçar o importante papel da Igreja Católica, sobretudo na Idade Média, quando exerceu influência na instituição de foro especial para julgamento de senadores, os quais, destaque-se, eram julgados pelos seus pares, além, por óbvio, de terem estabelecido foro especializado para julgamento dos próprios membros eclesiásticos ocupantes do alto escalão da Igreja.

Outrossim, ainda na Idade Média, com o fortalecimento do poder dos Reis, típico do Antigo Regime, passou-se a entender que toda Justiça emanaria do Rei, em que “*o rei é o único juiz; pode fazer-se assistir por conselheiros; pode delegar neles o seu poder de julgar (justiça delegada), mas pode também reter a justiça em si ou permitir um recurso contra qualquer decisão proferida por uma jurisdição real.*”¹² Dessa forma, contestava-se de forma cada vez mais contundente a submissão das autoridades eclesiásticas apenas à jurisdição da Igreja Católica.

A afirmação da supremacia monárquica em relação à eclesiástica produziu frequentes embates em toda a Europa, fato este que ocasionou sérios questionamentos acerca da presença e do controle jurisdicional da Igreja em relação aos leigos e da possibilidade de avocação da competência dos tribunais comuns para os tribunais eclesiásticos, resultando, finalmente, no abrandamento de tal jurisdição, através da celebração de inúmeros tratados internacionais firmados entre a Igreja Católica e os Estados europeus¹³.

Calha mencionar, por oportuno, que nos países adeptos da chamada Reforma Protestante (sobretudo Inglaterra, Alemanha e países nórdicos), que surgiu como contraponto aos ditames da Igreja Católica, percebe-se clara repulsa aos privilégios e/ou prerrogativas por

¹¹ BELÉM, Orlando Carlos Neves. op. cit., p. 32.

¹² GILISSEN, John. Introdução Histórica ao Direito. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 386.

¹³ BELÉM, Orlando Carlos Neves. op. cit., p. 42.

ela instituídos, como, por exemplo, a imposição de sua competência para processar e julgar os leigos junto aos tribunais eclesiásticos.

Os reflexos desse rompimento com a Igreja Católica podem ser percebidos nos ordenamentos jurídicos de tais Estados, visto que são bem reduzidos os índices de privilégios, sobretudo quando comparados com os países da Península Ibérica, como Portugal, onde, como se sabe, existiam inúmeros benefícios para os ocupantes de cargos e funções junto à Coroa, sistemática esta, frise-se, herdada pelo Brasil.

Restou, portanto, na Idade Média, consolidada a ideia, mormente nos países fortemente ligados aos ideais da Igreja Católica, de foro privilegiado, em que importaria, para fins de fixação de competência junto a tribunal diferenciado, o cargo e/ou função ocupada, e, não, a natureza do delito praticado, como ocorria à época do Império Romano.

JÚNIOR¹⁴ assim minudencia a lógica instituída durante a Idade medieval:

(...) foram restringindo os casos reais e se ampliando os casos privilegiados, ficando estes como correlativos opostos aos casos comuns, sujeitos às justiças ordinárias, a tal ponto que a classificação dos crimes, em relação às jurisdições, foi esta: crimes privilegiados, crimes eclesiásticos e crimes comuns, distinguindo-se estes dos outros, principalmente por constituírem, em regra, os casos de devassa a cargo dos juízes locais, ao passo que os privilegiados estavam a cargo dos corregedores e dos ouvidores e os eclesiásticos a cargo das oficialidades eclesiásticas.

Isso posto, conclui-se que o controle da atividade jurisdicional pelos monarcas conheceu total predominância na Idade Média tão logo os privilégios conferidos à Igreja foram suprimidos, o que representou, no plano interno, o término da jurisdição supranacional eclesiástica e, por conseguinte, a cessação da sua interferência. Esta jurisdição centralizada teve aplicação nas causas cíveis e criminais, mantendo-se o exercício de privilégios em ambas, contudo, com maior ênfase para o plano processual e criminal¹⁵.

Com o surgimento das correntes liberais-burguesas, fortaleceu-se a ideia de que a prerrogativa seria do cargo e, não, da pessoa do seu ocupante. Todavia, não é indene de críticas tal hipótese, havendo quem defenda que o sistema de concessão de privilégios na Inglaterra e na França não foi direcionado, necessariamente, à proteção dos membros ou daqueles que exerciam a função judicante, mas sim, à tutela dos interesses da Nobreza¹⁶.

¹⁴ JÚNIOR, João Mendes de Almeida. O Processo Criminal Brasileiro. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1901, vol.1, livro I, p. 81.

¹⁵ BELÉM, Orlando Carlos Neves. op. cit., p. 49.

¹⁶ BELÉM, Orlando Carlos Neves. op. cit., p. 53.

Diante desse cenário, cita-se o Constitucionalismo inglês, que rejeita a instituição de privilégios da Igreja e da nobreza, possibilitando a difusão para o mundo ocidental do chamado Estado laico, isento de ingerências religiosas em assuntos estatais.

Analisando-se, a partir de agora, o contexto histórico brasileiro referente ao foro especial, deve-se reforçar todo o cenário já ventilado de tentativa de secularização da jurisdição, o que, por si só, não propiciou o surgimento de uma sociedade sem a presença de privilégios, tanto que as Ordenações continuaram a enumerar as pessoas e os cargos que seriam merecedores de tais vantagens¹⁷, fato este que persistiu após o reconhecimento da independência do Estado brasileiro, com a Constituição do Império de 1824 (art. 47)¹⁸ até a atual Constituição Federal de 1988 (arts. 29, X; 53, §2º; 102, I, “c”; 105, I, “a”)¹⁹.

2.2. Foro especial no Direito Comparado

O foro por prerrogativa de função no Brasil possui traços peculiares, sendo, inclusive, instituto extremamente complexo, diante dos inúmeros documentos constitucionais estaduais que versam sobre o tema, diante da adoção da forma federativa de Estado, em que se defere autonomia para os entes se auto legislarem, motivo pelo qual acabam sendo fixadas regras de competência especiais para certos cargos e funções públicas no que atine a determinados atos. Tal ideia foi importada pela Constituição portuguesa de 1822 e já consta nas inúmeras Cartas já vigentes no Brasil.

Inicialmente, descreva-se a sistemática adotada nos Estados Unidos da América, país este que influenciou sensivelmente o contexto de elaboração da primeira Constituição republicana brasileira de 1891, não obstante existam claras diferenças entre os foros especiais em tais países.

O foro por prerrogativa de função nos Estados Unidos apresenta-se de forma mais restrita e singela do que no Brasil. Afinal, conforme se extrai do artigo III, seção 2, parte final, da Constituição norte americana, estabeleceu-se que, regra geral, a competência para processo e julgamento de temas afetos ao direito comum, ainda que envolvam o Presidente, Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos, será do Tribunal Júri.

¹⁷ BELÉM, Orlando Carlos Neves. op. cit., p. 62.

¹⁸ BRASIL. Constituição Federal, de 22 de abril de 1824. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 06 fev. 2018.

¹⁹ BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 06 fev. 2018.

Assim, somente haveria fixação de foro especial para as questões que envolvessem a destituição de função e a proibição de exercício de atividade pública, honorífica ou remunerada das autoridades acima mencionadas (artigo I, na seção 3, parte final e artigo II, seção 4)²⁰.

No México, por sua vez, não há foro privilegiado para qualquer autoridade, nem mesmo em temas estranhos ao direito comum²¹.

Já na América do Sul, países como Peru²² e Chile²³ também não estabeleceram qualquer foro especial para o processo e julgamento de suas autoridades. Por outro lado, países como Argentina²⁴, Colômbia²⁵ e Venezuela²⁶ instituíram juízos distintos para o julgamento de certas autoridades, contudo, em sua maioria, de forma um pouco mais restrita do que no Brasil, onde se fixou tal foro inclusive para vereadores.

Migrando para o continente europeu, percebe-se que a maior parte dos Estados não adotaram o foro especial conforme o modelo brasileiro, havendo, na verdade, diferenciação apenas para o julgamento dos cargos de Chefe de Estado e/ou Chefe de Governo. Como exemplos, podem ser citados a Inglaterra, a França²⁷, a Alemanha²⁸ e a Itália²⁹. Em contrapartida, países como Espanha³⁰, Noruega, Dinamarca e Áustria mantêm em seus ordenamentos jurídicos a previsão de juízo diferenciado para certos ocupantes de cargos e/ou funções públicas.

²⁰ CARVALHO, José Luiz Tuffani (Trad.). *Constituições Estrangeiras*. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2003, p. 5-14.

²¹ MÉXICO. Constituição (1917). Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

²² PERU. Constituição (1993). Disponível em: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1993/Texto_atualizado_CONS_1993.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

²³ CHILE. Constituição (1980). Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>> Acesso em: 06 fev. 2018.

²⁴ ARGENTINA. Constituição (1994). Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html Acesso em: 06 fev. 2018.

²⁵ COLOMBIA. Constituição (1991). Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2018

²⁶ VENEZUELA. Constituição (1999). Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2018.

²⁷ FRANÇA. Constituição (1958). Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

²⁸ ALEMANHA. Constituição (1949). Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2018.

²⁹ ITÁLIA. Constituição (1947). Disponível em: <[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzionelItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzionelItaliana-Portoghese.pdf)> Acesso em: 06 fev. 2018.

³⁰ ESPANHA. Constituição (1978). Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018

A situação de Portugal apresenta uma peculiaridade. Sabe-se que, com o a instauração da República brasileira e a consequente elaboração da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, mesmo com a forte influência dos Estados Unidos da América, houve incorporação da sistemática portuguesa de foro privilegiado de até então, sistemática essa que permanece vigente até os dias atuais em nosso ordenamento jurídico³¹.

Todavia, na década de 70, com a promulgação da atual Constituição portuguesa, houve clara redução da lógica do foro especial, isto é, em regra, não há, em Portugal, fixação de foro especial para os detentores de cargos públicos, inclusive os parlamentares. Há, na verdade, previsão de competência do Supremo Tribunal de Justiça para processo e julgamento do Presidente da República, do Primeiro-Ministro e do Presidente da Assembleia da República por crimes praticados apenas no exercício das respectivas funções; para os cometidos fora do exercício de suas atribuições, apenas responderá após o término dos mandatos (art. 130, 1 e 4, da Constituição Portuguesa de 1976)³².

Por fim, no continente asiático verifica-se que a China mantém a existência de foro especial, à semelhança do que ocorre em Moçambique, situado no continente africano.

Sintetizando, graficamente, as informações acima tratadas, colaciona-se o seguinte mapa (Figura 1), construído após pesquisa realizada pela empresa GLOBO³³:

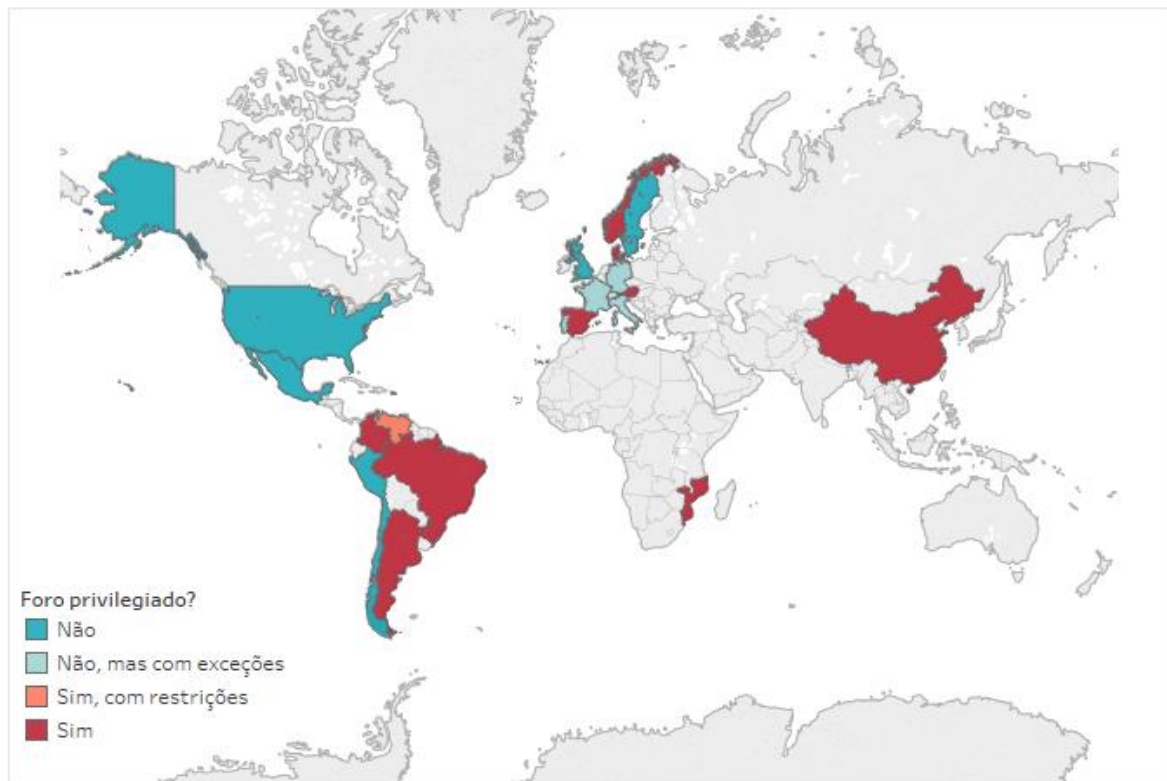
³¹ LOPES PRAÇA, José Joaquim. Direito Constitucional Portuguez. Coimbra: Coimbra, 1997, vol. II, p. 347.

³² PORTUGAL. Constituição (1976). Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art210>> Acesso em: 06 fev. 2018.

Figura 1 – Mapa ilustrativo do foro por prerrogativa de função em certos países

COMO AUTORIDADES SÃO JULGADAS

Entenda os benefícios de cada país



Fonte: Globo (2017) Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/foro-privilegiado-no-brasil-mais-ampl-comparado-outros-20-paises-20973826>> Acesso em: 07 fev. 2018.

Percebe-se, portanto, uma forte tendência nos países ocidentais de restrição do foro por prerrogativa de função, limitando-o, na maioria das vezes, apenas ao processo e julgamento dos Chefes de Estado e/ou Governo, tão somente para temas de natureza excepcional, estranhos ao direito comum.

2.3. Conceito, características e hipóteses legais do foro especial no ordenamento jurídico brasileiro

Inicialmente, calha conceituar a expressão “jurisdição”, diferenciando-a do termo “competência”, a fim de que, justamente, possa-se melhor se compreender o que seria o denominado foro.

Para tanto, utilizar-se-ão os ensinamentos de NUCCI³⁴, a seguir transcritos:

Jurisdição é um poder, enquanto competência é a permissão legal para exercer uma fração dele com exclusão do resto, ou melhor, a possibilidade (não o poder, não a potencialidade) de exercitá-lo por haver a lei entendido que o exercício limitado do poder quadra em determinado esquema metódico. Todo ato de exercício do poder jurisdicional que não contrarie o plano da lei é permitido ao juiz. E isso é, exatamente, a simples possibilidade. Possível é tudo que não envolve absurdo, que não acarreta contrassenso. (...) O conceito de jurisdição é ontológico, diz respeito ao poder em si, ao poder de julgar. O de competência é metodológico. Jurisdição é força, é virtude, é princípio criador, algo positivo. Competência é simples possibilidade, qualidade daquilo que não contradiz, que não ultrapassa os limites impostos pela lei.

Em outras palavras, compreende-se a competência como a medida e o limite da jurisdição, dentro dos quais o órgão jurisdicional poderá aplicar o direito objetivo ao caso concreto³⁵.

Isso posto, conceitua-se foro por prerrogativa de função o direito de certos agentes serem julgados por Tribunais, sendo, na verdade, uma competência *ratione funcionae*, isto é, uma jurisdição especial assegurada a certas funções públicas que tem como matriz o interesse maior da sociedade de que aqueles que ocupam certos cargos possam exercê-los em sua plenitude, com alto grau de autonomia e independência, a partir da convicção de que seus atos, se eventualmente questionados, serão julgados de forma imparcial por um Tribunal³⁶.

Parte-se, dessa forma, da ideia de que os Tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do Tribunal de superior hierarquia seria, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado³⁷.

Destarte, esse tratamento diferenciado acarreta algumas peculiaridades procedimentais, conforme recentes entendimentos jurisprudenciais das Cortes Superiores.

Vejamo-los.

Em primeiro lugar, tratando-se de investigado titular de foro por prerrogativa de função junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “c”, da Constituição Federal), a

³⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 190.

³⁵ LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal: volume único. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 453.

³⁶ LIMA, Renato Brasileiro de. op. cit., p. 619.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl. 453, Relator(a): Min. Victor Nunes Leal. Aud. de publicação de 06 jun.1962.

autoridade policial não pode proceder ao indiciamento sem prévia autorização do Ministro-Relator, sendo que esta autorização também é necessária para a própria instauração do inquérito originário³⁸.

Em segundo lugar, nos casos de atribuição originária do Procurador-Geral de Justiça ou do Procurador-Geral da República (hipóteses que envolvem autoridades com foro especial), caso o órgão ministerial conclua pelo arquivamento do inquérito originário, apesar do teor do art. 1º, caput, c/c art. 3º, inciso I, ambos da Lei nº 8.038/90, entende-se que, em regra, esta decisão não precisa ser submetida ao crivo do Poder Judiciário, na medida em que o tribunal respectivo não teria como se insurgir diante da promoção de arquivamento do Procurador-Geral, sendo inviável a aplicação do art. 28 do Código de Processo Penal³⁹.

Em terceiro lugar, acusados com foro por prerrogativa de função não têm direito ao duplo grau de jurisdição, este entendido como a possibilidade de reexame integral da sentença de primeiro grau a ser confiado a órgão diverso do que a proferiu e de hierarquia superior na ordem judiciária⁴⁰.

Em quarto lugar, na hipótese em que o agente público tenha cometido um delito antes do exercício da função (ou da diplomação), a competência será automaticamente alterada a partir do momento em o acusado ingressar no exercício da função (ou seja diplomado), aplicando-se, portanto, a regra da atualidade, em virtude da qual o agente só faz jus ao foro por prerrogativa de função enquanto estiver exercendo a função; cessada a função, cessa o direito ao foro por prerrogativa de função⁴¹. Houve, saliente-se, cancelamento da antiga Súmula 394 do Supremo Tribunal Federal: *“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”*.

Em quinto lugar, se a competência especial por prerrogativa de função estiver estabelecida na Constituição Federal, prevalecerá sobre a competência constitucional do júri, em razão do princípio da especialidade; por outro lado, se o foro especial estiver previsto em lei ordinária, em lei de organização judiciária, ou exclusivamente na Constituição Estadual, prevalecerá a competência constitucional do júri, nos termos da Súmula Vinculante 45: *“a*

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq. 2411 QO, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10 out. 2007

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq. 2054 DF, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 29 mar. 2006.

⁴⁰ LIMA, Renato Brasileiro de. op. cit., p. 620.

⁴¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 554/555.

competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela Constituição Estadual.”

Em sexto e último lugar, na hipótese de concurso de agentes entre autoridade com foro por prerrogativa de função e indivíduos sem tal benefício, competirá ao Tribunal de maior graduação (e não ao juiz de 1ª instância) decidir quanto à conveniência de desmembramento de procedimento de investigação ou persecução penal⁴².

Expostas as principais características e peculiaridades que cercam o foro especial, passar-se-á, a partir de agora, para as hipóteses legais previstas no ordenamento jurídico pátrio, notadamente na Constituição Federal, sem prejuízo da menção pontual de algumas leis infraconstitucionais e de Constituições estaduais.

Na Constituição Federal de 1988⁴³, constam os seguintes foros especiais:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; [\(Renumerado do inciso VIII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992\)](#)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99\)](#)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Art. 96. Compete privativamente:

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

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

I - processar e julgar, originariamente:

⁴² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AP 478 QO/PR, Relator(a): Min. Teori Zavaski, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2014.

⁴³ BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 06 fev. 2018.

- 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;
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999](#))
- d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
- i) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999](#))

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

- a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;
- c) os *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999](#))

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

- a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

Na Lei 8457/1992⁴⁴, que organiza a Justiça Militar da União, consta o seguinte dispositivo:

Art. 6º Compete ao Superior Tribunal Militar:

I - processar e julgar originariamente:

- a) os oficiais gerais das Forças Armadas, nos crimes militares definidos em lei; ([Redação dada pela Lei nº 8.719, de 19.10.93](#))

Na Lei 1079/1950⁴⁵, que trata dos crimes de responsabilidade, também existe previsão de foro especial para Governadores, perante Tribunal Especial:

⁴⁴ BRASIL. Lei n. 8.457/1992, de 04 de set. de 1992. Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares. Brasília, p. 1-21, set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8457.htm> Acesso em: 15 fev. 2018

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois têrços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

No Decreto-Lei 201/1967⁴⁶, também consta júízo especial para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos por Prefeitos:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.

Na Constituição do Estado do Ceará⁴⁷, por sua vez, também houve extensão do júízo especial para algumas autoridades não inseridas na Constituição Federal:

Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:

VII – processar e julgar, originariamente:

a) Nos crimes comuns e de responsabilidade, o Vice-Governador, os Deputados Estaduais, os Juízes Estaduais, os membros do Ministério Público, os membros da Defensoria Pública, os Prefeitos, o Comandante Geral da Polícia Militar e o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 10 de abril de 2014 – D.O. de 16.04.2014.

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de São Paulo⁴⁸ também dispõe:

Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente:

⁴⁵ BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abr. de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, p. 1-12, abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 15 fev. 2018

⁴⁶ BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fev. de 1967. Dispõe sobre os a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, p. 1-5, fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁴⁷ CEARÁ. Constituição (1989). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1> Acesso em: 07 fev. 2018.

⁴⁸ SÃO PAULO. Constituição (1989). Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>> Acesso em: 07 fev. 2018.

I - nas infrações penais comuns, o Vice-Governador, os Secretários de Estado, os Deputados Estaduais, o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado, o Defensor Público Geral e os Prefeitos Municipais;

II - nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os juízes do Tribunal de Justiça Militar, os juízes de Direito e os juízes de Direito do juízo militar, os membros do Ministério Público, exceto o Procurador-Geral de Justiça, o Delegado Geral da Polícia Civil e o Comandante-Geral da Polícia Militar;

Pelo exposto, percebe-se, pelos pontuais dispositivos colacionados, o complexo emaranhado de distribuição de competências para o processo e julgamento das diversas autoridades públicas existentes em nosso país.

2.4. Precedentes dos Tribunais Superiores acerca da aplicação do foro especial nas ações cíveis no Brasil

Se, por um lado, os tribunais pátrios, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, mantêm, até o presente momento (embora, como se destacará ainda no presente trabalho, haja manifestação favorável à extinção do foro especial pela maioria dos Ministros da Suprema Corte), entendimento no sentido de que o foro por prerrogativa de função em matéria criminal é compatível com a Constituição Federal de 1988, não havendo, portanto, falar em violação ao princípio da isonomia, o mesmo não se dá em relação a matérias de natureza cível.

Inicialmente, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que os **Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados não possuem foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa, devendo, desta feita**, tais ações serem processadas e julgadas nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.⁴⁹

O Supremo Tribunal Federal também adota essa tese, possuindo, todavia, precedente em que assegura foro especial junto ao próprio Supremo nas ações de improbidade quando o autor ímprobo for Ministro da sua composição⁵⁰.

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg na Rcl. 12.514-MT, Relator(a): Min. Ari Pargendler, julgado em 16/9/2013.**

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet-QO 3211-DF, Relator(a): Min. Marco Aurelio, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2008.

No tocante às ações populares, também há jurisprudência da Suprema Corte⁵¹ estabelecendo a competência do juízo de primeiro grau para processo e julgamento de qualquer autoridade da República, inclusive o próprio Presidente:

AÇÃO ORIGINÁRIA. QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO POPULAR. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: NÃO-OCORRÊNCIA. PRECEDENTES.

1. A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau. Precedentes.
2. Julgado o feito na primeira instância, se ficar configurado o impedimento de mais da metade dos desembargadores para apreciar o recurso voluntário ou a remessa obrigatória, ocorrerá a competência do Supremo Tribunal Federal, com base na letra n do inciso I, segunda parte, do artigo 102 da Constituição Federal.
3. Resolvida a Questão de Ordem para estabelecer a competência de um dos juízes de primeiro grau da Justiça do Estado do Amapá.

Tal conclusão decorre da ausência de previsão legal e constitucional acerca da competência da Corte para ações cíveis relacionadas a autoridades do alto escalão da República, como ações populares e ações civis públicas, em razão do seu regime de direito estrito, que inadmite interpretação extensiva para abarcar situações não expressamente elencadas na norma jurídica.

3. DAS PERSPECTIVAS ATUAIS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

3.1. Das conseqüências do fenômeno da corrupção na sociedade brasileira

O fenômeno da corrupção não é recente. Desde as civilizações antigas verifica-se a sua ocorrência, nas mais variadas formas. Não obstante seja uma prática comum em todo o mundo, é nos países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento que tal prática é mais acentuada, notadamente em razão da baixa fiscalização das instituições e da própria sociedade.

Os atos de corrupção, saliente-se, maculam os processos eleitorais, bem como a própria legitimidade das leis, uma vez que – como são noticiados – há acordos espúrios para a votação de leis que beneficiem determinados segmentos da sociedade⁵².

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AO 859/AP-QO, Relator(a): Min. Maurício Correa, Tribunal Pleno, julgado em 01º/08/2003.

⁵² PARISE, Elaine Martins. A importância do reconhecimento do direito fundamental ao governo probo para a consolidação da democracia brasileira. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2016, p. 42.

O termo “corrupção” é polissêmico, abrangendo diversos tipos e modalidades. Pode-se, todavia, conceituá-la como “*qualquer ato que implique desvio de interesse geral no contexto de uma atividade orientada a partir desse objetivo, seja ela encontrada a cargo de um ente público ou de um organismo privado*”⁵³. Há, portanto, na corrupção, a ideia de subversão de uma função eminentemente pública, em que esta se torna maculada pelo desvio do interesse público para o interesse privado do agente corruptor.

A título meramente exemplificativo, costuma-se subdividir a corrupção em modalidades. A primeira classificação trata do nepotismo, do peculato e da prática da corrupção, a fim de alterar, em benefício do corruptor, o posicionamento de um funcionário público⁵⁴. A segunda, por sua vez, mais ampla, aponta para a corrupção nacional (ocorrida no interior do território de um Estado) ou transnacional (ocorrida nos territórios de dois ou mais Estados); unipessoal (envolve apenas um agente público) ou plurissubjetiva (envolve dois ou mais agentes públicos); reprovável (abominada pela sociedade como um todo), aceitável (há dúvidas quanto à sua reprovação social) e tolerada (aceita pela sociedade, que entende pela desnecessidade de sua criminalização); total (os valores surrupiados nunca ingressaram nos cofres públicos) ou parcial (há fixação de valor extra ao legalmente previsto para o serviço público); isolada (não compromete a estrutura estatal) ou sistêmica (está arraigada no Estado como um todo); e ascendente (originária nos altos escalões do Estado, migrando para os graus inferiores) ou descendente (originária nos graus inferiores da Administração, migrando para os altos escalões)⁵⁵.

Os números da corrupção no Brasil são alarmantes. A Organização das Nações Unidas, por ocasião da 32ª sessão do Conselho de Direitos Humanos em Genebra, na Suíça, declarou sua preocupação com a aparente incapacidade do Estado brasileiro no combate aos atos de corrupção⁵⁶.

Todavia, é cada vez mais evidente a insatisfação popular com tais práticas espúrias, havendo inúmeros projetos contra a corrupção. Dentre eles, pode-se citar a chamada “10 Medidas Contra a Corrupção”⁵⁷, encabeçada pelo Ministério Público Federal.

⁵³ PARISE, Elaine Martins. op. cit., p. 41.

⁵⁴ PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2010, p. 292.

⁵⁵ TODARELLO, Guillermo. Ariel. Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008, p. 112-121.

⁵⁶ CRISTALDO, Heloisa. ONU aponta dificuldade do Brasil em lidar com corrupção. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/onu-aponta-dificuldade-do-brasil-em-lidar-com-corrupcao>> Acesso em: 09 fev. 2018.

⁵⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. 10 Medidas Contra a Corrupção. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>> Acesso em: 09 fev. 2018.

A medida do *Parquet* federal resultou no Projeto de Lei n. 4850/2016⁵⁸, de iniciativa popular, fruto da coleta de mais de dois milhões de assinaturas, está tramitando na Câmara dos Deputados, sem qualquer vínculo político-partidário.

A corrupção, em síntese, contamina o *iter* pré-comunicativo de modo a gerar o comprometimento do direito e de sua aplicação em maior ou menor grau. Quanto maior a extensão da corrupção, mais afetado será o ordenamento jurídico pela ilusão de regularidade, que está muito mais sedimentada na manutenção do sistema de poder do que no atendimento dos objetivos fundamentais de um país⁵⁹.

3.2. Análise do Voto do Ministro Relator na Ação Penal n. 937 em trâmite no Supremo Tribunal Federal

Calha noticiar a existência da Ação Penal n. 937, ainda em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que visa, justamente, julgar eventual restrição das hipóteses de foro por prerrogativa de função nos casos penais. Tal ação encontra-se atualmente sobrestada em razão do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, conforme decisão exarada em 23 de novembro de 2017.

Na citada ação, deve-se ressaltar o voto do relator do caso, Ministro Relator Luís Roberto Barroso, para quem o foro deve se aplicar apenas a crimes cometidos durante o exercício do cargo, e deve ser relacionado à função desempenhada:

Transcrever-se-á, em sua inteireza, a ementa do processo em epígrafe:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO PENAL. LIMITAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS CRIMES PRATICADOS NO CARGO E EM RAZÃO DELE. ESTABELECIMENTO DE MARCO TEMPORAL DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA. I. Quanto ao sentido e alcance do foro por prerrogativa 1. O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, na interpretação até aqui adotada pelo Supremo Tribunal Federal, alcança todos os crimes de que são acusados os agentes públicos previstos no art. 102, I, b e c da Constituição, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não guardam qualquer relação com o seu exercício. 2. Impõe-se, todavia, a alteração desta linha de entendimento, para restringir o foro privilegiado aos crimes praticados no cargo e em razão do cargo. É que a prática atual não realiza adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república, por impedir, em grande número de casos, a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, a falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa. 3. Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim

⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4850/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁵⁹ FURLAN, Fabiano Ferreira. A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do Estado Democrático de Direito. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2011, p. 81.

ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo. 4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por 2 suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato. Ademais, em inúmeros casos, o STF realizou interpretação restritiva de suas competências constitucionais, para adequá-las às suas finalidades. Precedentes. II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF 5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – 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. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes. III. Conclusão 6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses: “(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”. 7. Aplicação da nova linha interpretativa aos processos em curso. Ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e demais juízos com base na jurisprudência anterior. 8. Como resultado, determinação de baixa da ação penal ao Juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, em razão de o réu ter renunciado ao cargo de Deputado Federal e tendo em vista que a instrução processual já havia sido finalizada perante a 1ª instância⁶⁰.

O caso concreto que embasa tal ação diz respeito à suposta prática do crime de captação ilícita de sufrágio (art. 299 do Código Eleitoral) por parte do então Prefeito da cidade de Cabo Frio/RJ, detentor, portanto, de foro por prerrogativa de função perante ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) para o processo e julgamento do citado crime eleitoral.

Segundo a denúncia oferecida pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, o réu teria angariado votos para se eleger Prefeito de Cabo Frio por meio da entrega de notas de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e da distribuição de carne aos eleitores.

Oferecida e recebida a denúncia junto ao TRE, o feito foi declinado para o juízo singular da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro em razão do término do mandato de Prefeito do réu. Posteriormente, o próprio TRE, em sede de habeas corpus, anulou o recebimento da denúncia e os atos posteriores, visto que, à época, o acusado já não ocupava o cargo que lhe deferia foro por prerrogativa de função

O Juízo eleitoral de 1ª instância proferiu, então, nova decisão de recebimento da denúncia e realizou a instrução processual, com a oitiva das testemunhas e o interrogatório do réu, havendo oferecimento das respectivas alegações finais.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP nº 937-RJ. Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j.02/06/2017. Diário de Justiça, Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP937QOrelator.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2018.

Ocorre que, no curso do processo, o réu foi diplomado como Deputado Federal, dado que era suplente, tendo Juízo singular declinado da sua competência para o Supremo Tribunal Federal.

Posteriormente, em razão do retorno dos deputados eleitos, o réu se afastou do mandato, havendo, contudo, dias depois, novamente, assumido o mandato de Deputado Federal.

Finalmente, finda a instrução processual e a inclusão do processo em pauta para julgamento, o acusado foi, uma vez mais, eleito Prefeito da cidade de Cabo Frio e renunciado ao mandato de Deputado Federal para assumir a Prefeitura, razão pelo que gozaria de foro junto ao próprio TRE-RJ.

Diante do imbróglio processual narrado acima, o Ministro Relator suscitou Questão de Ordem para que a Corte Suprema se posicione acerca da possibilidade de restrição do foro por prerrogativa de função apenas para crimes praticados no cargo ou em razão do cargo, bem como sobre a definição de um marco temporal para que se reconheça a prorrogação de competência para julgamento da ação penal.

Para o Ministro, os inúmeros declínios de competência frustrariam a aplicação do direito, pois favoreceria a ocorrência de eventual prescrição de pretensão punitiva, seja em razão da pena em abstrato, seja em virtude da pena em concreto.

Nesse sentido, ainda de acordo com o Ministro, tramitam atualmente perante o Supremo mais de 500 processos contra agentes políticos (435 inquiridos e 101 ações penais)⁶¹. Com as atuais investigações ainda em curso, notadamente a famigerada “Operação Lava Jato”, calcula-se que o número de autoridades que passarão sob o crivo da Suprema Corte irá aumentar expressivamente.

No entanto, segundo recente estudo “Supremo em Números”, produzido pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, desde 2007, o número de processos novos tem sido sempre superior ao de processos encerrados: ou seja, a cada ano, o Supremo não tem conseguido sequer dar vazão à distribuição processual⁶².

Outrossim, ressaltou que haveria desatendimento ao duplo grau de jurisdição nas situações de autoridades com foro privilegiado junto ao Supremo Tribunal Federal, dado que

⁶¹ Dados de 23 mar. 2017, fornecidos pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal.

⁶² FALCÃO, Joaquim. [et al.]. V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

teriam julgamento em instância única. Assim, violar-se-iam, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, os quais gozam de *status* supralegal.

Por todo o exposto, na linha do que foi e ainda será apontado no presente trabalho, o Ministro reforçou as dúvidas acerca da compatibilidade do foro especial no formato atual com o sistema jurídico pátrio.

Vale salientar, por fim, que a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal tem demonstrado em seus votos a intenção de restringir ou, até mesmo, extinguir tal foro especial. Aguarda-se, portanto, o julgamento definitivo desta demanda.

3.3. Análise da Proposta de Emenda Constitucional n. 10/2013

Se, por um lado, no âmbito do órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a saber, o Supremo Tribunal Federal, discute-se a compatibilidade do instituto do foro por prerrogativa de função com a ordem jurídica, por outro, no Poder Legislativo federal também há tal debate, em razão da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n. 10/2013, por iniciativa do Senador Álvaro Dias, à época filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Tal Proposta, já aprovada em dois turnos no Senado Federal e atualmente em apreciação na Câmara dos Deputados, tem por objetivo extinguir o foro por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns, por meio da alteração dos arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal.

A seguir, transcrever-se-á o teor do art. 1º da proposta original, já com as mudanças sugeridas:

Art. 1º. Os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

“Art. 102.:

I -

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

b) nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

- c) mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
- d) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- e) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
- f) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;
- g) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal;
- h) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- i) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- j) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- k) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- l) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- m) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
- n) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
- o) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

.....” (NR)

“Art. 105.:

I -

- a) nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

.....

c) os *habeas corpus* quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "j", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

.....” (NR)

“Art. 108.....:

I -

- a) nos crimes de responsabilidade os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

.....” (NR)

“Art. 125.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

.....” (NR)

A seguir, colacionar-se-á a justificação aventada pelo proponente, o Senador Álvaro Dias:

Vivemos num Estado Democrático de Direito, à luz do princípio republicano, em que todos são iguais perante a lei, ou pelo menos assim deveriam ser considerados. Certo é que a lei pode, e deve, tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Esse é, essencialmente, o princípio da isonomia. Todavia, não há lugar para privilégios odiosos, como, por exemplo, as regras que estabelecem foro privilegiado no caso de crime comum cometido por autoridade.

Os que defendem esse privilégio alegam que se trata de foro especial por prerrogativa de função, cuja justificativa seria proteger não a pessoa, mas o próprio cargo que ocupa. Não podemos, todavia, concordar com esse argumento.

Quando uma autoridade pratica um ato oficial que fere direito líquido e certo de outrem, não temos dúvida quanto à correção do estabelecimento de um foro especial para julgamento de mandado de segurança eventualmente impetrado. É que nesse caso, o objeto da controvérsia é justamente um ato oficial, que emana unicamente do feixe de poderes afetados à autoridade administrativa, eventualmente impetrada.

Essas características, que justificam o estabelecimento de um foro especial para as ações mandamentais contra os atos oficiais das altas autoridades, não se fazem presentes no caso de um crime por ela praticado. Ou seja, diferentemente da edição de um ato administrativo, que decorre do poder legalmente constituído, um crime consubstancia-se em conduta típica e antijurídica que nada tem a ver com os poderes ou faculdades conferidos por lei ao administrador.

O foro especial, que se justifica no caso de um mandado de segurança contra um ato de nomeação de servidor, suspensão de direito, cassação de alvará, entre outros exemplos, torna-se privilégio odioso no caso de crime comum, como peculato, corrupção passiva, homicídio, ameaça, etc.

A Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, representou um grande avanço no sentido de garantir a honradez e correção sempre exigidos aos mandatários do País. Não obstante, muita coisa ainda pode ser feita.

Nesse sentido, apresentamos a Proposta de Emenda à Constituição, que extingue o foro privilegiado nos casos de crimes comuns cometidos por qualquer autoridade. Por estarmos persuadidos de que esta proposição reafirma e fortalece o princípio republicano, pedimos aos nobres Pares que votem pela sua aprovação⁶³.

Da proposta, extrai-se o desejo do parlamentar em eliminar, por contrariedade aos princípios da isonomia e do ideal republicano, o foro por prerrogativa de função para os crimes comuns praticados por determinadas autoridades, mantendo, contudo, tal instituto apenas para os crimes de responsabilidade, isto é, para aquelas infrações político-administrativas cujas sanções são estritamente de natureza política, tais como a perda, a

⁶³ BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda Constitucional nº 10, de 2013. PEC Nº 10/2013.

Brasília.

Disponível

em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14341&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=310>> Acesso em: 13 fev. 2018.

inabilitação ou inelegibilidade para cargo público, nos termos da Lei 1079/50 e do Decreto-Lei n. 201/67.

Após remessa à Comissão de Constituição e Justiça e debates em plenário, restou aprovado o texto substitutivo apresentado pelo relator, o senador Randolfe Rodrigues, do Partido REDE, que consolidou o texto original, de autoria do senador Álvaro Dias, atualmente do Partido Verde, com outra proposta, a [PEC n. 18/2014](#), de autoria do senador Acir Gurgacz, do Partido Democrático Trabalhista, e emendas sugeridas.

Transcrever-se-á, portanto, o texto definitivo, encaminhado para a Câmara dos Deputados para ulterior deliberação:

Art. 1º Os arts. 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º LIII-A –
é vedada a instituição de foro especial por prerrogativa de função;
.....” (NR)

“Art. 37..... § 6º-A.
A propositura de ação penal contra agentes públicos por crime comum prevenirá a jurisdição do juízo competente para todas as ações posteriormente intentadas que tenham idêntica causa de pedir e objeto.” (NR)

“Art. 96.

III – aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes de responsabilidade.” (NR)

“Art. 102.

I – b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

c) nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no inciso I do art. 52, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

d) o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
.....” (NR)

“Art. 105.

I –

a) nos crimes de responsabilidade, os membros dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, bem como os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;
.....

c) os habeas corpus nos casos em que o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

.....” (NR)

“Art. 108.

I –

a) nos crimes de responsabilidade, os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, e os membros do Ministério Público da União;

.....” (NR)

“Art. 125.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função para crimes comuns, e a lei de organização judiciária será de iniciativa do Tribunal de Justiça.

.....” (NR)

Art. 2º Revogam-se o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal.

Extrai-se, do texto definitivo, a ampliação da proposta inicial, inclusive mediante acréscimo da vedação ao foro especial no rol art. 5º da Carta Magna, tornando-a, desta feita, cláusula pétrea. Ademais, limitou-se tal prerrogativa apenas para os Presidentes dos Poderes da República.

Calha mencionar, por fim, que o fim de tal prerrogativa conta com forte apoio popular, conforme se afere de Consulta Pública oficial realizada pelo próprio Senado Federal, em que 56.511 votos foram favoráveis à sua extinção, contra 187 votos a favor da sua manutenção⁶⁴.

4. DA (IN)COMPATIBILIDADE DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E COM TRATADOS INTERNACIONAIS RATIFICADOS PELO BRASIL

Exposto o cenário atualmente existente na sociedade brasileira acerca do foro por prerrogativa de função, calha realizar, a partir de então, uma abordagem estritamente jurídica sobre a (in)compatibilidade do instituto com o ordenamento constitucional pátrio, incluindo-se, nesse desiderato, os tratados e convenções ratificados pela República Federativa do Brasil, sobretudo no período pós-Constituição Federal de 1988.

4.1. Abordagem do foro especial à luz da Constituição Federal de 1988

O constituinte originário, por ocasião dos trabalhos realizados na Assembleia Nacional Constituinte, no final da década de 80 do século XX, buscou instituir o denominado

⁶⁴ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n. 10/2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>> Acesso em: 09 fev. 2018.

Estado Democrático de Direito, em que se coroou processo de transição do regime autoritário em direção à democracia.

Em um Estado dessa natureza, frise-se, coexistem os ideais de Estado de Direito, da República e da Democracia, construindo, portanto, sua essência com base no respeito à coisa pública pelos agentes públicos, exigindo-se destes uma atuação mais responsável e voltada à realização das expectativas apontadas em rol meramente exemplificativo.

Reforçando essa ideia, FURLAN⁶⁵ assim aduz:

Daí, torna-se importante delinear os seus alicerces a partir do Estado de Direito que engloba o desenvolvimento da fixação e da efetividade dos direitos fundamentais, do Constitucionalismo em si e da separação de poderes como marca do que poderia se convencionar de reino da legalidade. A República, por sua vez, traz o reino da responsabilidade, ao reforçar o viés da responsabilidade em si, da igualdade e da demarcação do *ethos* da coisa pública. Já a democracia atrela-se a uma participação popular mais efetiva, ao reafirmar o reino de uma soberania popular militante.

Assim, apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana⁶⁶.

Descrevendo a lógica adotada pelos constituintes, que visavam fortalecer a temática de proteção aos direitos fundamentais e aos valores democráticos, SOUZA NETO e SARMENTO⁶⁷ assim dispõem:

O sistema de direitos fundamentais é o ponto alto da Constituição. Ao lado de um amplo e generoso elenco de direitos civis e políticos, a Carta de 88 também garantiu direitos sociais — tanto trabalhistas como prestacionais em sentido estrito — e ainda agregou direitos de 3ª dimensão, como o direito ao patrimônio cultural (arts. 215 e 216) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Ela se preocupou sobretudo com a efetivação dos direitos fundamentais, para que não se tornassem letra-morta, como, infelizmente, era costumeiro em nosso constitucionalismo. Daí o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º), os diversos remédios constitucionais previstos para a sua tutela, e o reforço institucional ao Poder Judiciário, concebido como guardião dos direitos. Ademais, o constituinte quis articular a proteção interna dos direitos fundamentais com a internacional. Por isso, a afirmação da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, inciso II), a abertura do catálogo dos direitos a outros decorrentes de tratados internacionais de que o Brasil seja parte (art. 5º, §2º) e a alusão ao apoio brasileiro à criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos (art. 7º, ADCT). A Constituição cuidou ainda de proteger os direitos fundamentais do poder reformador, tratando-os, pela primeira vez na história constitucional brasileira, como cláusulas pétreas explícitas (art. 60, §4º). (...) Além dos direitos fundamentais, o outro “coração” da Constituição de 88 é a democracia. Dentre outras medidas, ela consagrou o

⁶⁵ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 19.

⁶⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho; Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 1. ed., p. 136.

⁶⁷ SOUZA NETO. op. cit. p. 138.

sufrágio direto, secreto, universal e periódico para todos os cargos eletivos — elevado, inclusive, à qualidade de cláusula pétrea —; concedeu o direito de voto ao analfabeto; erigiu sobre bases pluralistas e liberais o sistema partidário; e consagrou instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Para assegurar a higidez dos pleitos eleitorais, ela manteve a Justiça Eleitoral, existente desde 1932. E garantiu com vigor as liberdades públicas que são pressupostos diretos para o funcionamento da democracia, como as liberdades de expressão, de associação e o direito à informação. Não há dúvida, portanto, que ela contém todos os elementos que conformam a democracia política, como eleições livres e periódicas, amplo direito de sufrágio e de concorrer às eleições, possibilidade real de a oposição assumir o poder, liberdade de expressão e de associação política e existência de fontes independentes de acesso à informação pelo cidadão. Porém, a Constituição não se contentou com isso, propondo-se a democratizar não apenas o regime político, mas também as relações sociais, econômicas e culturais — tarefa ainda mais árdua e complexa.

Destarte, fala-se que a Carta Magna de 1988 é eminentemente principiológica, eivada, portanto, de inúmeros princípios reitores de todo o ordenamento jurídico nacional.

Os princípios, vale dizer, assim como as regras, são espécies de normas jurídicas, visto que ambos descrevem algo que deve ser; ambos se valem de categorias deontológicas comuns às normas - o mandado (determina-se algo), a permissão (faculta-se algo) e a proibição (veda-se algo)⁶⁸.

A diferença entre princípios e regras, contudo, seria de natureza qualitativa, isto é, enquanto os princípios seriam normas que ordenariam a realização de algo na maior medida, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes (verdadeiros “mandados de otimização”), as regras, por outro lado, estariam submetidas à lógica do “tudo ou nada”, ou seja, se uma regra fosse válida, então haveria de se fazer exatamente o que ela exige, sem mais nem menos. Em outras palavras, ao passo em que um princípio poderia ser cumprido em maior ou menor escala, as regras somente poderiam ser cumpridas ou descumpridas⁶⁹.

Efetivados esses apontamentos propedêuticos, iniciar-se-á, a partir de então, a análise do foro por prerrogativa de função à luz dos princípios pertinentes ao instituto mais relevantes previstos na Constituição Federal de 1988.

O primeiro deles será o princípio da isonomia ou da igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal). Por igualdade entende-se o atributo de comparação do tratamento dado a todos os seres humanos, visando assegurar uma vida digna a todos, sem privilégios odiosos.

⁶⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/ Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – 1. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 72.

⁶⁹ ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 87.

Consequentemente, o direito à igualdade consiste na exigência de um tratamento sem discriminação odiosa, que assegure a fruição adequada de uma vida digna⁷⁰.

RUI BARBOSA⁷¹, em sua clássica definição sobre o tema, asseverava que isonomia seria “*tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real*”.

Na Constituição de 1988, a igualdade tem, inicialmente, a forma de valor ou princípio maior assumido pelo Estado brasileiro desde o seu Preâmbulo, o qual prega que a igualdade é um dos valores supremos da sociedade fraterna que se pretende a sociedade brasileira.

Nesse sentido, estabelece o art. 3º da Carta Magna, como uns dos objetivos da República Federativa do Brasil, voltados à erradicação dos fatores de desigualdades materiais, como a pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, o dever do Estado brasileiro de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁷².

Há, sobretudo, duas facetas para a igualdade: uma, denominada vedação da discriminação negativa; e outra, conhecida como discriminação positiva (ou ação afirmativa). Enquanto aquela concretiza a igualdade exigindo-se que as normas jurídicas sejam aplicadas a todos indistintamente, evitando discriminações odiosas, esta, por outro lado, concretiza a igualdade por meio de normas que favoreçam aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social (os vulneráveis) ou imponham um ônus maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social⁷³.

Diante do exposto, percebe-se que o foro especial, não obstante seja vislumbrado pela jurisprudência das Cortes Superiores e por boa parcela da doutrina nacional como legítimo, por não ser deferido à pessoa ocupante do cargo, mas, na verdade, a este, não se sustenta à luz das facetas da igualdade acima mencionadas.

Percebe-se que, na prática, esses direitos e garantias funcionam mais como privilégios individuais do que como mecanismos de preservação das nobres funções

⁷⁰ RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016, p. 449

⁷¹ BARBOSA, Rui. Oração aos moços. Obra prima de cada autor. 10ª edição. Editora Martin Claret. São Paulo, 2011.

⁷² BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 06 fev. 2018.

⁷³ RAMOS, André de Carvalho. op. cit., p. 452.

desempenhadas. Até comprometem o desenvolvimento dessas funções quando são usados como blindagem, como instrumento de proteção do agente político, que obsta a adesão a uma responsabilização rápida e eficiente no caso dos abusos praticados, destacando-se a corrupção que encontra terra fértil para proliferar⁷⁴.

As práticas políticas passaram a ser norteadas pelo personalismo, pela lealdade a indivíduos, e não a instituições, o que gerou, inclusive, um enfraquecimento dos canais mediadores da representação política, como os partidos políticos⁷⁵.

O segundo princípio constitucional a ser empregado como parâmetro para a (in)compatibilidade do foro por prerrogativa de função é o do juiz natural (art. 5º, XXXVII, da Constituição Federal de 1988).

Por juiz natural entende-se aquele regular e legitimamente investido de poderes da jurisdição, dotado de todas as garantias inerentes ao exercício de seu cargo (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos - CF, art. 95, I, II, III), que decide segundo regras de competência fixadas com base em critérios gerais vigentes ao tempo do fato⁷⁶. Busca-se, dessa forma, assegurar a imparcialidade do julgador.

Possuiria, portanto, o juiz natural verdadeira projeção político jurídica, conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal⁷⁷:

O postulado do juiz natural, em sua projeção política-jurídica, reveste-se de dupla função instrumental, pois, enquanto garantia indisponível, tem, por titular, qualquer pessoa exposta, em juízo criminal, à ação persecutória do Estado, e, enquanto limitação insuperável, representa fator de restrição que incide sobre os órgãos do poder estatal incumbidos de promover, judicialmente, a repressão criminal.

Do exposto, por relacionar-se o princípio do juiz natural à ideia de fixação prévia das regras de competência, tendo em vista, justamente, a ideia de que prerrogativa de foro não se confundiria com privilégio, como tem assealhado certa doutrina, competindo, assim, aos agentes políticos, ocupantes de posições institucionais absolutamente inconfundíveis com os demais agentes públicos, o julgamento perante tribunais, a fim de que preservem sua função política, não padeceria tal foro especial de qualquer mácula que o torne incompatível com a Constituição Federal de 1988.

⁷⁴ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 67.

⁷⁵ BAQUERO, Marcello. Patrimonialismo, neoliberalismo e cultura política na América Latina. Revista do IFCH – UFRGS, Porto Alegre, v. 16, n. 1, jan./jun. de 1993, p. 34.

⁷⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 481.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 81963, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgamento em 28/10/2004.

O terceiro princípio previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 a ser utilizado como parâmetro de confronto com o foro especial é o republicano (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal).

Inicialmente, não se pode reduzir a compreensão da República a uma forma de governo que se oporia à Monarquia.

O termo “República” é de origem latina (*res publica*) e de natureza polissêmica, significando forma de governo não pessoal, atrelado à ideia de democracia, fundamento do Estado de Direito e, por fim, ao *ethos*, isto é, como conjunto dos costumes e hábitos fundamentais de um dado povo.

A República, portanto, traz em seu bojo a ideia de regime que agasalha a preservação das liberdades públicas e das principais conquistas da humanidade no desenvolvimento dos direitos fundamentais⁷⁸. Em outras palavras, tem por finalidade assumir a acepção que se direciona para a coisa pública.

Outrossim, como sinônimo de democracia, verifica-se a sustentação de uma pretensão comum no sentido de valorização da vontade popular, como o exercício do sufrágio e a garantia dos direitos e garantias fundamentais⁷⁹.

Como fundamento do Estado de Direito, por sua vez, assume o escopo de organizar uma sociedade voltada para o bem viver, em que o direito figura como principal atributo de seu funcionamento⁸⁰.

Por fim, com sentido de *ethos*, a República representa a construção de uma cultura cívica e política, convolvendo-se na perspectiva de construção de uma sociedade livre, justa e fraterna⁸¹, tal qual previsto no art. 3º, I, da Carta Magna.

Contudo, a maior característica do princípio republicano que pode ser mencionado é a necessidade de responsabilização dos gestores da coisa pública quando praticarem condutas incompatíveis com todo o ideal acima descrito. Fala-se, desta feita, em *accountability* como dever de prestação de contas de tais agentes públicos, ocasionando a formação um governo probo e responsável, pautado no constitucionalismo não limitado ao Estado sob o império da Constituição e das leis, mas, também, a um governo vigilante no

⁷⁸ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 45.

⁷⁹ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 46.

⁸⁰ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 46.

⁸¹ FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 46.

combate a qualquer forma de corrupção, que ocasione o descrédito nas instituições sociais legitimamente constituídas.

Assim, FURLAN⁸² esclarece a necessidade diuturna de acompanhamento por parte não apenas das autoridades responsáveis pela aplicação de eventuais sanções, como, ainda, do próprio povo:

Torna-se imperioso compreender que o ideal republicano fortalece a imposição de medidas de fiscalização sobre o patrimônio e a atuação desses agentes, uma vez que respondem pela gestão de uma coisa que não lhes pertence, senão como parte do todo. São ainda os que mais precisam de fiscalização, já que figuram como os chefes sem chefes diretos e ainda são norteados por toda a estrutura do Poder, o que facilita os desvios e a busca do interesse pessoal. As prerrogativas, então, não podem frear o espírito republicano inserido na formatação do Estado Democrático de Direito, sob pena de este se descaracterizar ou nunca existir nos moldes consagrados pela experiência histórica potencializada.

Dessa forma, à luz do cenário decorrente das investigações em trâmite ou já findadas em nosso país que envolvem autoridades com foro especial (o que já foi tratado neste trabalho), em que se percebe um acentuado grau de impunidade, fruto, justamente, do enorme volume de processos e da escassa quantidade de profissionais para dar vazão a tamanha demanda nos tribunais competentes para tais julgamentos, percebe-se manifesta violação ao ideal republicano de responsabilização dos gestores da coisa pública, tornando, portanto, tal prerrogativa incompatível com a Constituição Federal de 1988.

O quarto princípio constitucional a ser analisado será o da razoável duração do processo judicial e/ou administrativo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988), incluído no texto da Carta Magna com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, alçando a nível normativo superior orientação há muito perfilhada nas convenções internacionais sobre direitos humanos e que alguns autores já consideravam implícita na ideia de proteção judicial efetiva, no postulado da dignidade da pessoa humana e na própria ideia de Estado de Direito⁸³.

Assim, embora a ideia de razoável duração processual já estivesse inserida nos princípios constitucionais do devido processo legal (art. 5º, LIV) e da eficiência (art. 37, *caput*), o constituinte derivado entendeu salutar torná-la direito fundamental de forma clara e

⁸² FURLAN, Fabiano Ferreira. op. cit., p. 48.

⁸³ MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 405.

evidente, reforçando os reclamos por uma Justiça rápida, ágil, objetiva, transparente e de qualidade⁸⁴.

Sobre o tema, assim dispõe MENDES⁸⁵:

O reconhecimento de um direito subjetivo a um processo célere - ou com duração razoável - impõe ao Poder Público em geral e ao Poder Judiciário, em particular, a adoção de medidas destinadas a realizar esse objetivo. Nesse cenário, abre-se um campo institucional destinado ao planejamento, controle e fiscalização de políticas públicas de prestação jurisdicional que dizem respeito à própria legitimidade de intervenções estatais que importem, ao menos potencialmente, lesão ou ameaça a direitos fundamentais.

Dessarte, percebe-se, uma vez mais tendo como base o contexto recente existente no Brasil, que há reiterada desobediência e desatendimento ao citado princípio nos processos e julgamentos de autoridades com direito a foro por prerrogativa de função, como já apresentado neste trabalho. Logo, por tal motivo, é manifesta a incompatibilidade de tal foro à luz do princípio da razoável duração do processo.

O quinto princípio constitucional abordado é o da impessoalidade (art. 37, *caput*), reitor da Administração Pública em todas as suas vertentes.

MENDES⁸⁶ assim o caracteriza:

Por princípio da impessoalidade entende-se o comando constitucional, no sentido de que à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem juridicamente, pois não é dado ao administrador o direito de utilizar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições.

Consiste, na realidade, em corolário do princípio da igualdade nas ações da Administração Pública, manifestando-se pela não perseguição, pelo não protecionismo, pouco importando a posição pessoal do detentor do cargo e/ou função pública, desatrelando, desta feita, a vontade do Estado da vontade pessoal do gestor da coisa pública.

A impessoalidade contrapõe-se ao patrimonialismo, prática típica do Brasil Colônia e de certas fases da República. Patrimonialista é o governo que não prima, portanto, pela impessoalidade e desconhece a dicotomia entre a esfera pública e privada; a autoridade pública trata a Administração como assunto puramente pessoal⁸⁷.

⁸⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 711.

⁸⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 405.

⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 859.

⁸⁷ PARISE, Elaine Martins. op. cit., p. 45.

Nesse sentido, ao tratar do homem brasileiro ao longo da história do nosso país, HOLLANDA o descreveu como um “homem cordial”, com comportamento afável e arquétipo tipicamente patriarcal, haja vista que, no trato com a coisa pública, agia como se em família estivesse⁸⁸. Em outras palavras, o homem brasileiro transportaria para a vida pública o seu ambiente familiar, o que resultaria na ausência de formalidade e de impessoalidade na gestão da *res publica*.

Portanto, o patrimonialismo poderia ser explicado, no Brasil, em razão do desenvolvimento de uma cultura política cujas bases se assentam nos sentimentos, e não na modernidade e na racionalização da sociedade⁸⁹, razão pela qual, ao exercer cargo ou função pública, o brasileiro seria incapaz de se desvencilhar das relações de parentesco, vizinhança e amizade.

Por conta da existência desses laços de amizade e camaradagem entre alguns dos julgadores e as autoridades a serem julgadas, fruto, precisamente, da própria lógica de escolha e nomeação dos primeiros, a qual, frise-se, demanda, em geral, ato político discricionário do(s) Chefe(s) do(s) Poder(es) Executivo(s), fortalece-se o patrimonialismo e enfraquece-se a impessoalidade.

Desse modo, não obstante, em tese, a diferenciação instituída na incidência das regras de competência para certas autoridades, em razão, justamente, da pretensa prerrogativa e da necessidade de exercício de suas atribuições, despojado de quaisquer interferências externas, percebe-se, no entanto, que, na prática, à luz da abordagem histórica acima descrita, há desvirtuamento do instituto para fins pessoais; vislumbra-se, desta feita, verdadeiro benefício pessoalmente concedido ao indivíduo ocupante do cargo, e, não, ao cargo em si.

Pelo exposto, pode-se reconhecer a incompatibilidade do foro por prerrogativa de função com o princípio constitucional da impessoalidade.

O sexto e último princípio constitucional a ser confrontado com o foro especial será o da eficiência (art. 37, *caput*), o qual, ressalte-se, foi inserido pelo constituinte derivado no texto da Carta Magna com a Emenda Constitucional n. 19/1998.

Tal princípio foi alçado ao patamar de norma constitucional em razão da exigência de que as atividades da Administração Pública devem ter por escopo a

⁸⁸ HOLLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 147-148

⁸⁹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.redayc.org/articulo.oa?id=329124170005>> Acesso em: 09 fev. 2018.

concretização de um Estado avançado e moderno, cuja atuação esteja pautada pela correção e pela competência.

MENDES⁹⁰ ressalta a necessidade de as ações administrativas pautarem-se, além dos meios empregados, nos resultados a serem obtidos:

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou - após a Emenda Constitucional n. 19/98 - a legitimar-se também em razão do resultado obtido.

O objetivo, portanto, de tal princípio é claro: obter resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados⁹¹.

Logo, pode-se afirmar que, com a reforma constitucional ocorrida no final da década de 90 do século XX, elencou-se, na lista de prioridades do Estado brasileiro, a busca incessante por resultados positivos e por aferições de desempenho criteriosas nas mais variadas searas e serviços de natureza pública, dentre eles, o serviço de prestação jurisdicional.

Entretanto, pelo cenário apresentado em outra oportunidade neste trabalho, em que a grande quantidade de processos para averiguação de poucos ministros e desembargadores ocasiona a produção de resultados negativos no tocante à prestação do serviço jurisdicional, é manifesto o desatendimento ao citado princípio da eficiência, fomentando, ainda, a sensação social de impunidade e anomia no que se refere à responsabilização dos detentores do foro especial.

4.2. Abordagem do foro especial à luz dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil

Sabe-se que na sociedade global atual, em que as relações entre pessoas ocorrem sem considerações atinentes a lindes geográficos, é de extrema serventia a celebração de tratados e convenções internacionais entre os Estados.

MAZZUOLI⁹², nesse sentido, assim caracteriza essa conjuntura vigente, decorrente do fenômeno da globalização:

⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 864.

⁹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. op. cit., p. 1019.

O agrupamento de seres humanos pelas várias regiões do planeta fomentou a criação e blocos de indivíduos com características (sociais, culturais, religiosas, políticas etc.) em quase tudo comuns. Desse agrupamento humano (cuja origem primitiva é a família) nasce sempre uma comunidade ligada por um laço espontâneo e subjetivo de identidade. Na medida em que essa dada comunidade humana (assim como tudo o que caracterizava a vida na polis, no sentido aristotélico) passa a ultrapassar os impedimentos físicos que o planeta lhe impõe (montanhas, florestas, desertos, mares etc.) e a descobrir que existem outras comunidades espalhadas pelos quatro cantos da Terra, surge a necessidade de coexistência entre elas. Em consequência, a civilização passa a ter por meta a luta constante contra as dificuldades dessa coexistência. Entre povos com características tão diferentes não se vislumbra um vínculo espontâneo e subjetivo de identidade capaz de unir ou conjugar (como nas relações comunitárias) os sujeitos que os compõem. O que passa a existir é uma relação de suportabilidade entre eles, como que numa relação contratual, em que se desprezam as características sociais, culturais, econômicas e políticas de cada uma das partes, para dar lugar a uma relação negocial entre elas.

Assim, o Direito interno cada vez mais torna-se insuficiente para solucionar relações jurídicas transcendentais aos limites do território, razão pela qual se construiu uma vertente da disciplina jurídica útil à redução ou até mesmo à eliminação de tais impasses: o Direito Internacional Público ou Direito das Gentes.

Dentre os inúmeros problemas sociais globais existentes atualmente, que exigem uma tutela uniforme por parte dos Estados, pode-se citar o crime organizado transnacional, o qual, destaque-se, tem origem já por volta do século XVI, com as chamadas “tríades chinesas”, seguidas da “Yakuza” japonesa, do “bandoleirismo” espanhol, das famigeradas máfias italianas até o formato presente das organizações criminosas espalhadas ao redor do planeta.

Diante do crescimento acentuado do crime organizado transnacional, o assunto passou a ser pauta recorrente nos diversos foros internacionais. Organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), entre outros, elaboraram diversos textos tratando do assunto, direta ou indiretamente, mas sempre com grande preocupação com o combate à criminalidade internacional⁹³.

Consequentemente, fortalece-se a necessidade de cooperação internacional entre os Estados, a fim de evitar impunidades, tendo, dessa forma, como objetivos principais a troca de informações de inteligência, a produção de atos processuais, a obtenção de provas em outros países e o bloqueio e posterior repatriação de ativos.

⁹² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 9. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 61.

⁹³ BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. Temas de cooperação internacional / Secretaria de Cooperação Internacional. – 2. ed., rev. e atual. – Brasília: MPF, 2016, p. 142.

Instituíram-se, portanto, verdadeiras redes de cooperação internacional, que podem ser definidas como grupos que permitem a comunicação entre pontos de contato dos países por elas abrangidos. Tais pontos de contato são designados pelas autoridades centrais responsáveis pela cooperação jurídica, pelo Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos e por outras autoridades envolvidas na cooperação internacional. Além de coordenar a atuação nacional, os pontos de contato também intermedeiam o processo da cooperação. A atuação, no entanto, não se reveste de caráter burocrático, mas se pauta pela troca de informações e pela realização de contatos informais. Com o objetivo de fortalecer a relação entre eles, são promovidos encontros periódicos entre os pontos de contato dessas redes⁹⁴.

Expostas tais linhas gerais, tratar-se-á, a partir de então, dos principais tratados e convenções internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, notadamente os relativos ao combate ao crime organizado transnacional e à corrupção, verificando-se, desta feita, eventual (in)compatibilidade dos mesmos para com o foro por prerrogativa de função.

Inicialmente, cumpre mencionar que há vários princípios constitucionais já mencionados no tópico anterior que também constam de tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil, como, por exemplo, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos da ONU de 1966 (Decreto n. 592/1992) e o Pacto de San Jose da Costa Rica da OEA de 1969 (Decreto n. 678/1992), razão pela qual remeto o leitor para evitar repetições desnecessárias.

Já no que se refere ao combate ao crime organizado transnacional, deve-se mencionar a celebração pela República Federativa do Brasil de inúmeros acordos bilaterais e multilaterais, diminuindo sensivelmente o emprego de cartas rogatórias, as quais vão, paulatinamente, sendo substituídas por pedidos diretamente efetuados de uma autoridade central, encarregada de dar cumprimento aos termos do ajuste, para outra.

Como principais acordos multilaterais sobre o tema, podem ser citados a Convenção de Viena de 1988⁹⁵, a Convenção de Palermo⁹⁶, a Convenção de Mérida⁹⁷ e o Protocolo de San Luís⁹⁸. Por outro lado, como mais relevantes pactos de natureza bilateral

⁹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. op. cit., p. 142.

⁹⁵ Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgada pelo Decreto n. 154/1991.

⁹⁶ Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto no 5.015/2004.

⁹⁷ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto no 5.678/2006.

⁹⁸ Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 25 de junho de 1996, promulgado em nosso País mediante o Decreto no 3.468, de 17 de maio de 2000.

entabulados pelo Brasil, citam-se: Brasil e Canadá (Decreto nº 6.747/2009); Brasil e China (Decreto nº 6.282/2007); Brasil e Colômbia (Decreto nº 3.895/2001); Brasil e Cuba (Decreto nº 6.462/2008); Brasil e Espanha (Decreto nº 6.681/2008); Brasil e Estados Unidos (Decreto nº 3.810/2001); Brasil e França (Decreto nº 3.324/1999); Brasil e Itália (Decreto nº 862/1993); Brasil e México (Decreto nº 7.595/2011); Brasil e Nigéria (Decreto nº 7.582/2011); Brasil e Panamá (Decreto nº 7.596/2011); Brasil e Peru (Decreto nº 3.988/2001); Brasil e Portugal (Decreto nº 1.320/1994); Brasil e República da Coreia (Decreto nº 5.721/2006); Brasil e Suíça (Decreto nº 6.974/2009); Brasil e Suriname (Decreto nº 6.832/2009); e Brasil e Ucrânia (Decreto nº 5.984/2006)⁹⁹.

A título ilustrativo dessa tônica, transcrever-se-á trecho interessante da mais conhecida convenção sobre o combate ao crime organizado transnacional, a saber, a Convenção de Palermo de 2000, introduzida em nosso ordenamento pelo Decreto n. 5015/2004:

Artigo 5

Criminalização da participação em um grupo criminoso organizado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticado intencionalmente:

a) Um dos atos seguintes, ou ambos, enquanto infrações penais distintas das que impliquem a tentativa ou a consumação da atividade criminosa:

i) O entendimento com uma ou mais pessoas para a prática de uma infração grave, com uma intenção direta ou indiretamente relacionada com a obtenção de um benefício econômico ou outro benefício material e, quando assim prescrever o direito interno, envolvendo um ato praticado por um dos participantes para concretizar o que foi acordado ou envolvendo a participação de um grupo criminoso organizado;

ii) A conduta de qualquer pessoa que, conhecendo a finalidade e a atividade criminosa geral de um grupo criminoso organizado, ou a sua intenção de cometer as infrações em questão, participe ativamente em:

a. Atividades ilícitas do grupo criminoso organizado;

b. Outras atividades do grupo criminoso organizado, sabendo que a sua participação contribuirá para a finalidade criminosa acima referida;

b) O ato de organizar, dirigir, ajudar, incitar, facilitar ou aconselhar a prática de uma infração grave que envolva a participação de um grupo criminoso organizado.

2. O conhecimento, a intenção, a finalidade, a motivação ou o acordo a que se refere o parágrafo 1 do presente Artigo poderão inferir-se de circunstâncias factuais objetivas.

3. Os Estados Partes cujo direito interno condicione a incriminação pelas infrações referidas no inciso i) da alínea a) do parágrafo 1 do presente Artigo ao envolvimento de um grupo criminoso organizado diligenciarão no sentido de que o seu direito interno abranja todas as infrações graves que envolvam a participação de grupos criminosos organizados. Estes Estados Partes, assim como os Estados Partes cujo direito interno condicione a incriminação pelas infrações definidas no inciso i) da alínea a) do parágrafo 1 do presente Artigo à prática de um ato concertado, informarão deste

⁹⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República. Disponível em: <<http://sci.pgr.mpf.mp.br/normas-e-legislacao/tratados>> Acesso em: 09 fev. 2018.

fato o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão à presente Convenção.

Da leitura do dispositivo acima percebe-se a necessidade de todos os Estados parte diligenciar no sentido de efetivar, de maneira plena, a criminalização e a consequente responsabilização dos agentes infratores envolvidos em organizações criminosas.

Ocorre que, na prática, a integração de normas internacionais, em si mesmas consideradas, não é processo fácil, visto que as forças políticas internas de um país signatário (especificamente, o poder legislativo) nem sempre estão alinhadas com a política internacional desenvolvida por esse mesmo país, de forma a honrar compromissos assumidos por governos anteriores, os quais redundaram na ratificação e assinatura de tratado internacional¹⁰⁰.

Destarte, é salutar que exista certo grau de uniformidade procedimental entre as partes que se utilizam da cooperação jurídica internacional, a fim de que a prestação jurisdicional internacional possa ser efetivada de forma plena, consentânea com o objetivo comum da sociedade internacional. Com isso, exige-se celeridade nos trâmites internos e externos de tal cooperação; se houver discrepância, não se alcançará tal objetivo.

Por outro lado, no que tange ao combate à corrupção em especial, tema este já discutido a título introdutório no capítulo anterior, o Brasil também ratificou alguns documentos internacionais, tais como a Convenção da ONU contra a Corrupção (Decreto n. 5687/2006) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA (Decreto n. 4410/2002), sendo aquela mais detalhada do que esta, embora ambas tenham o mesmo escopo.

É de salutar importância transcrever o preâmbulo da Convenção da ONU sobre o tema, justamente para que melhor se compreenda a teleologia do citado tratado:

Os Estados Partes da presente convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

¹⁰⁰ BRASIL. Ministério Público Federal. op. cit., p. 219.

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

Elogiando o trabalho da Comissão de Prevenção de Delitos e Justiça Penal e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito na prevenção e na luta contra a corrupção;

Recordando o trabalho realizado por outras organizações internacionais e regionais nesta esfera, incluídas as atividades do Conselho de Cooperação Aduaneira (também denominado Organização Mundial de Aduanas), o Conselho Europeu, a Liga dos Estados Árabes, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a União Europeia;

Tomando nota com reconhecimento dos instrumentos multilaterais encaminhados para prevenir e combater a corrupção, incluídos, entre outros, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Partes da União Europeia, aprovado pelo Conselho da União Europeia em 26 de maio de 1997, o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003;

Acolhendo com satisfação a entrada em vigor, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional¹⁰¹;

A ideia ventilada no preâmbulo acima perpassa os principais documentos internacionais sobre o tema, impondo, dessa forma, aos países que os assinaram e ratificaram

¹⁰¹ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 1º fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

obrigações jurídicas que exigem, por vezes, mudança em seu Direito Interno, através da criação de tipos penais, bem como de normais processuais para investigação dos delitos e recuperação dos recursos públicos desviados.

Deve-se, ainda, salientar que tais tratados têm status de lei ordinária e as disposições neles contidas possuem aplicabilidade imediata, podendo, dessa forma, ser invocadas como fundamento para as ações de improbidade e dos variados procedimentos investigatórios porventura instaurados. Ademais, a expressão “delito”, mencionada ao longo das Convenções devem ser interpretadas em sentido amplo, albergando ilícitos penais, civis e administrativos.

Diante de todo o regramento internacional alhures suscitado, conclui-se pela incompatibilidade do foro por prerrogativa de função com a sistemática ora vigente na sociedade global, justamente em razão do acentuado grau de impunidade e ineficiência do combate à corrupção quando o caso tramita nos tribunais e há envolvimento de autoridades com direito ao foro especial.

Nesse sentido, como reforço a tal incompatibilidade, calha mencionar a análise crítica de FISCHER¹⁰² sobre a Teoria do Garantismo corriqueiramente ventilada nos debates jurídicos atuais:

Precisamos ser sinceros e incisivos (sem qualquer demérito a quem pensa em contrário): têm-se encontrado muitas e reiteradas manifestações doutrinárias e jurisprudenciais com simples **referência** aos ditames do “**garantismo penal**”, sem que se compreenda, na essência, qual a extensão e os critérios de sua aplicação. Em muitas situações, ainda, há distorção dos reais pilares fundantes da doutrina de Luigi Ferrajoli (**quicá** pela **compreensão não integral** dos seus postulados). Daí que falamos que se tem difundido um **garantismo penal unicamente monocular e hiperbólico**, evidenciando-se de forma isolada a necessidade de proteção **apenas** dos **direitos** dos cidadãos que se veem processados ou condenados. Relembremos: da leitura que fizemos, a grande razão histórica para o surgimento do **pensamento garantista** (que aplaudimos e concordamos, insista-se) decorreu de se estar diante de um Estado em que os direitos fundamentais não eram minimamente respeitados, especialmente diante do fato do sistema totalitário vigente na época. Como muito bem sintetizado por Paulo Rangel, a teoria do garantismo penal defendida por Luigi Ferrajoli é originária de um movimento do uso alternativo do direito nascido na Itália nos anos setenta por intermédio de juízes do grupo Magistratura Democrática (dentre eles Ferrajoli), sendo uma consequência da evolução histórica dos direitos da humanidade que, hodiernamente, considera o acusado não como objeto de investigação estatal, mas sim como sujeito de direitos, tutelado pelo Estado, que passa a ter o poder-dever de protegê-lo, em qualquer fase do processo (investigatório ou propriamente punitivo). Não por outro motivo que pensamos que o Tribunal Constitucional Alemão também (embora não só por isso) desenvolveu (e muito bem) a necessidade de obediência (integral) à proporcionalidade na criação e aplicação das regras, evitando-se excessos (*übermaßverbot*) e também deficiências (*untermaßverbot*) do Estado na proteção dos interesses individuais e coletivos. (...) Vale dizer: quer-se **estabelecer uma imunidade – e não im(p)unidade** – dos cidadãos contra a arbitrariedade das proibições e das punições, a defesa dos fracos mediante regras do jogo iguais para todos, a

¹⁰² FISCHER, Douglas. Garantismo penal *integral* (e não o *garantismo hiperbólico monocular*) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n° 28, mar. 2009. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html Acesso em: 09 fev. 2018.

dignidade da pessoa do imputado e também a proteção dos interesses coletivos. (...) Desse modo, a sujeição do juiz à lei não mais é – como sempre foi pelo prisma **positivista** tradicional – à **letra da lei** (ou mediante sua interpretação meramente literal) de modo acríptico e incondicionado, senão uma sujeição à lei, desde que coerente com a Constituição vista como um todo.

Empregando tal raciocínio na lógica do foro por prerrogativa de função, percebe-se que a pretensa necessidade de tratamento diferenciado dos ocupantes de certos postos junto à Administração Pública, a fim de que tenham imunidade e/ou isenção no exercício de suas funções, convola-se em verdadeiro benefício pessoal que resulta, em boa parte dos casos, na sua impunidade.

Assim, enxergar o foro especial apenas sob o ponto de vista da isenção, sem que se atente para a perspectiva da responsabilização do agente público por eventuais condutas ilícitas, viola o princípio da proporcionalidade em sua vertente de proibição da proteção insuficiente, diante, como apresentado neste trabalho, do reduzido índice de conclusão dos processos que envolvem tais autoridades.

5. CONCLUSÃO

Frente a todo o exposto, conclui-se que o foro por prerrogativa de função, também pejorativamente conhecido como foro privilegiado, teve suas origens atreladas à necessidade de diferenciação da incidência das regras de competência para determinadas funções públicas, a fim de que estas pudessem ser plenamente exercidas por seus ocupantes, em razão do posto em si, e, não do seu titular.

Contudo, paulatinamente, percebe-se que, no Brasil, tal prerrogativa vem destoando da sua finalidade originária, sendo enxergada por certos setores sociais, notadamente pelos órgãos constitucionais de fiscalização, a exemplo do Ministério Público, como um privilégio odioso, violador da isonomia.

Outrossim, percebe-se a incompatibilidade jurídica da prerrogativa com alguns princípios expressos e implícitos na Constituição Federal de 1988, na Convenção Americana de Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, na Convenção de Palermo, na Convenção de Mérida, dentre outros.

Utilizando-se como parâmetro os ordenamentos jurídicos de alguns países, percebe-se que a maioria não estabelece qualquer foro especial para o processo e julgamento de crimes comuns de autoridades públicas, independentemente da relevância do cargo, isto é, pouco importa se se trata de um Presidente da República, um Primeiro-Ministro, um

Deputado ou um Senador, dado que, ainda assim, seu julgamento competirá ao juízo de primeiro grau, e, não, a tribunal, salvo exceções já aventadas no presente trabalho, sobretudo as relativas aos crimes de responsabilidade.

É manifesta, a propósito, a inefetividade dos processos criminais envolvendo autoridades públicas nas Cortes Superiores. Conforme dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, há um reduzido número de ações concluídas sob o crivo desta Corte, fato este extensível, também, aos demais tribunais pátrios. Afinal, os tribunais não dispõem de estrutura para processarem e julgarem, originariamente, nas questões penais, 81 senadores, 513 deputados federais, 27 governadores, 5.570 prefeitos, além de centenas de deputados estaduais, além dos ministros do Judiciário e do Executivo¹⁰³.

Além disso, tendo em conta a média temporal de tramitação dos processos judiciais no Brasil e contrapondo-a, por exemplo, às legislaturas dos parlamentares federais, estaduais, municipais e distritais, percebe-se a absoluta impossibilidade fática de haver a devida análise de tais feitos, em razão da necessidade de obediência ao devido processo legal, consubstanciados pela ampla defesa e pelo contraditório, típicos dos processos criminais.

Pode-se ressaltar, ainda, dentre os diversos fatores que resultariam nessa circunstância, a lógica ora vigente em nosso ordenamento, em que se tipificam mecanismos de provimento de cargos de desembargador e ministros nos tribunais pátrios com participação ativa de parlamentares e chefes do Poder Executivo, fomentando o espírito abominável e antirrepublicano da camaradagem, do compadrio, condizentes com a corrupção acima aventada.

Diante disso, percebe-se que o alvoroço social contra o foro privilegiado no Brasil tem resultado em frutos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, o que, certamente, redundará na eliminação desse benefício ou, na linha do aventado pelo Supremo Tribunal Federal, na sua restrição às situações relacionadas ao exercício do cargo apenas. Com isso, haveria enorme redução dos correntes declínios de competência, dos juízes de primeiro grau para os tribunais (e vice-versa), que prejudicam a efetividade processual, acarretando cenário prejudicial de impunidade e anomia.

Não custa lembrar de que o instituto do foro especial no Brasil já não tem sido considerado para as hipóteses de ações de natureza cível, tais como ações civis públicas de

¹⁰³ ROCHA, Cesar Asfor. Instituto do foro privilegiado não atende à evolução do Direito. Consultor Jurídico. Brasília, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-18/cesar-asfor-rocha-foro-privilegiado-nao-atende-evolucao-direito>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

improbidade administrativa e ações populares, em razão do entendimento jurisprudencial atual do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal de interpretação restritiva do mesmo, não se havendo falar em qualquer mácula ao pleno exercício das funções públicas desempenhadas por tais autoridades.

Deve-se registrar, que, em maio deste ano, o Supremo Tribunal Federal Por maioria de votos, em sua composição plenaaria, decidiu que o foro por prerrogativa de função conferido aos deputados federais e senadores se aplica apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas. A decisão foi tomada na sessão do julgamento de questão de ordem na Ação Penal (AP) 937. O entendimento deve ser aplicado aos processos em curso, ficando resguardados os atos e as decisões do STF – e dos juízes de outras instâncias – tomados com base na jurisprudência anterior, assentada na questão de ordem no Inquérito (INQ) 687. Prevaleceu no julgamento o voto do relator da questão de ordem na AP 937, ministro Luís Roberto Barroso, que estabeleceu ainda que, 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.

Por fim, reitera-se analisar essa prerrogativa de forma ampla, não apenas como fruto da necessidade de exercício isento das funções por parte de certas autoridades públicas, mas, também, sob o ponto de vista da garantia da isonomia, do ideal republicano e da razoável prestação do serviço jurisdicional por parte do Estado.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Constituição (1949)**. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ARGENTINA. **Constituição (1994)**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html>. Acesso em: 06 fev. 2018.

BAQUERO, Marcello. **Patrimonialismo, neoliberalismo e cultura política na América Latina**. Revista do IFCH – UFRGS, Porto Alegre, v. 16, n. 1, jan./jun. de 1993.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Obra prima de cada autor. 10ª edição. Editora Martin Claret. São Paulo, 2011.

BELÉM, Orlando Carlos Neves. **Do Privilegiado à Prerrogativa de Função** / Orlando Carlos Neves Belém; orientadora: Ana Lúcia de Lyra Tavares. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4850/2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal, de 22 de abril de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 06 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 fev. 2018

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 1º fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fev. de 1967. **Dispõe sobre os a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências**. Brasília, p. 1-5, fev. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Promulgação. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 1992b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abr. de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Brasília, p. 1-12, abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.457/1992, de 04 de set. de 1992. **Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares**. Brasília, p. 1-21, set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8457.htm> Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Temas de cooperação internacional** / Secretaria de Cooperação Internacional. – 2. ed., rev. e atual. – Brasília: MPF, 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. **10 Medidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>> Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 10, de 2013**. PEC Nº 10/2013. Brasília. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14341&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=310>> Acesso em: 13 fev. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 453**, Relator(a): Min. Victor Nunes Leal. Aud. de publicação de 06/06/1962.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Ordinária n. 859/AP-QO**, Relator(a): Min. Maurício Correa, Tribunal Pleno, julgado em 01º/08/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 81963**, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgamento em 28/10/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito. 2054 DF**, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 2411 QO**, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição-QO n. 3211-DF**, Relator(a): Min. Marco Aurelio, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Reclamação n. 12.514-MT**, Relator(a): Min. Ari Pargendler, julgado em 16/9/2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 478 QO/PR**, Relator(a): Min. Teori Zavaski, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937-RJ**. Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j.02/06/2017. Diário de Justiça, Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP937QOrelator.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2018.

BROWN, Peter. **A Ascensão do Cristianismo no Ocidente**. Lisboa: Presença, 1999.

BUJÁN, Antonio Fernández. **Derecho Público Romano y Recepción Del Derecho Romano en Europa**. 5ª ed. Madrid: Civitas, 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, José Luiz Tuffani (Trad.). **Constituições Estrangeiras**. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2003.

CEARÁ. **Constituição (1989)**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1> Acesso em: 07 fev. 2018.

COLOMBIA. **Constituição (1991)**. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>> Acesso em: 06 fev. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **O Retorno do Teológico-Político**. in CARDOSO, Sérgio (org). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

CHILE. **Constituição (1980)**. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>> Acesso em: 06 fev. 2018.

CRISTALDO, Heloisa. **ONU aponta dificuldade do Brasil em lidar com corrupção**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/onu-aponta-dificuldade-do-brasil-em-lidar-com-corrupcao> Acesso em: 09 fev. 2018.

ESPANHA. **Constituição (1978)**. Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

FALCÃO, Joaquim. [et al.]. **V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.redayc.org/articulo.oa?id=329124170005>> Acesso em: 09 fev. 2018.

FISCHER, Douglas. **Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e**

aproximação dos seus ideais. Revista de Doutrina da 4a Região, Porto Alegre, nº 28, mar. 2009. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html> Acesso em: 09 fev. 2018.

FRANÇA. **Constituição (1958).** Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018

FURLAN, Fabiano Ferreira. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do Estado Democrático de Direito.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2011.

GILISSEN, John. **Introdução Histórica ao Direito.** 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008

ITÁLIA. **Constituição (1947).** Disponível em: [http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)> Acesso em: 06 fev. 2018.

JÚNIOR, João Mendes de Almeida. **O Processo Criminal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1901, vol.1, livro I.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único.** 4ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

LOPES PRAÇA, José Joaquim. **Direito Constitucional Portuguez.** Coimbra: Coimbra, 1997, vol. II.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 9. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional/** Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – 1. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

MÉXICO. **Constituição (1917).** Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOURA, Marcelo et al. **Foro privilegiado: quem deve ser julgado no Supremo.** Edição 975/ 23 de fevereiro de 2017. Disponível em:

<<http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/02/foro-privilegiado-quem-deve-ser-julgado-no-supremo.html>> Acesso em: 14 fev. 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ROXO, Sérgio. **Foro privilegiado no Brasil é mais amplo comparado a outros 20 países: Nos EUA, nem o presidente Donald Trump tem o benefício**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/foro-privilegiado-no-brasil-mais-amplio-comparado-outros-20-paises-20973826>> Acesso em: 07 fev. 2018.

PARISE, Elaine Martins. **A importância do reconhecimento do direito fundamental ao governo probo para a consolidação da democracia brasileira**. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2016.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2010. p. 291-293

PERU. **Constituição (1993)**. Disponível em: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1993/Texto_actualizado_CONS_1993.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

PLATÃO. **As leis, ou da legislação ou Epinomis**. Bauru: EDIPRO, 1999.

PORTUGAL. **Constituição (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art210>> Acesso em: 06 fev. 2018.

SÃO PAULO. **Constituição (1989)**. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>> Acesso em: 07 fev. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

ROCHA, Cesar Asfor. **Instituto do foro privilegiado não atende à evolução do Direito**. Consultor Jurídico. Brasília, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-18/cesar-asfor-rocha-foro-privilegiado-nao-atende-evolucao-direito>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

SILVA, Gilvan Ventura da e MENDES, Norma Musco (organizadores). **Repensando o Império Romano: Perspectiva Socioeconômica, Política e Cultural**. Rio de Janeiro: Mauad; Vitória, ES: EDUFES, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**; Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 1. ed.

TODARELLO, Guillermo. Ariel. **Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito**.

Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.

VENEZUELA. **Constituição** (1999). Disponível em:
<<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf>> Acesso em: 06
fev. 2018.