



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito  
Programa de Graduação

Pedro Barbosa Reis

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:  
abrangência, fixação de competência e evolução jurisprudencial**

Brasília

2022

Pedro Barbosa Reis

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:  
abrangência, fixação de competência e evolução jurisprudencial**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Souza Queiroz

Brasília

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RR375f Reis, Pedro Barbosa  
Foro por prerrogativa de função: abrangência, fixação de  
competência e evolução jurisprudencial / Pedro Barbosa Reis;  
orientador Paulo de Souza Queiroz. -- Brasília, 2022.  
56 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de  
Brasília, 2022.

1. foro por prerrogativa de função. 2. foro privilegiado.  
3. competência. 4. direito processual penal. 5. direito  
constitucional. I. Queiroz, Paulo de Souza, orient. II.  
Título.

PEDRO BARBOSA REIS

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:  
abrangência, fixação de competência e evolução jurisprudencial**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 15/09/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo de Souza Queiroz

Orientador

---

Prof. Dr. João Costa-Neto

Examinador

---

Prof. Me. Guilherme Gomes Vieira

Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Paulo de Souza Queiroz, pela orientação na realização deste trabalho, nos semestres de monitoria e no estágio que realizei no Ministério Público Federal.

Aos professores participantes da Banca Examinadora – Prof. Dr. João Costa-Neto e Prof. Me. Guilherme Gomes Vieira –, pela atenção e dedicação, bem como pelas críticas e sugestões.

À Sâmella, aos amigos, em especial Gustavo, Letícia, Sofia, João e Gabriel, e aos colegas de turma, pelos conselhos, cooperação e camaradagem ao longo da graduação.

À minha mãe, Cristina, e ao meu pai, Valter, pelo apoio e carinho ao longo dessa batalha.

## RESUMO

O foro por prerrogativa de função é instituto tanto do Direito Constitucional, quanto do Direito Processual Penal, sujeito a críticas oriundas da doutrina e da opinião pública e à variação da sua conformação pela jurisprudência. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento acerca de diferentes facetas do foro especial, de forma que é essencial o contínuo estudo desse instituto processual e constitucional. Assim, com o fim de identificar a atual abrangência do foro especial, realizou-se a revisão bibliográfica de obras doutrinárias e de artigos de revistas especializadas em Direito Constitucional e Direito Processual Penal, constatando-se que: (i) a abrangência pessoal do foro especial alcança os cargos contemplados pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, quando observada a simetria, e por leis ordinárias; (ii) a abrangência material tem por escopo as infrações penais relacionadas ao exercício da função, salvo nos casos de magistrados e membros do Ministério Público, em que se prescinde dessa relação funcional para incidência da prerrogativa; e (iii) a abrangência temporal exige a contemporaneidade entre o exercício da função pública e a prática do ilícito, sendo excepcional a perpetuação da jurisdição originária de tribunal após a superveniência de termo final da prerrogativa. Além disso, foram abordadas as maneiras como o foro por prerrogativa de função interage com outras regras processuais, tais como as de fixação de competência em razão da matéria e do lugar da infração, as de reunião de processos e as referentes à exceção da verdade. Dito isso, indica-se que a constante mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto reflete as críticas feitas contra o foro especial e a preocupação com a efetividade da jurisdição no combate à impunidade de autoridades públicas. Porém, tais movimentações, hoje no sentido de restringir a prerrogativa, foram realizadas sem alteração do texto constitucional, de forma que o Supremo Tribunal Federal atua como protagonista, enquanto o Poder Legislativo mantém-se inerte.

**Palavras-chave:** foro por prerrogativa de função; foro privilegiado; competência; direito processual penal; direito constitucional.

## **ABSTRACT**

The privileged jurisdiction, that is the original jurisdiction of intermediary and superior Courts over criminal procedures against certain public authorities, concerns both Constitutional Law and Criminal Procedural Law, and is also subject of criticisms from public opinion and from legal doctrine. Since 1988, with the enactment of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, over decades the Supreme Federal Court has changed its understanding of different aspects of this processual prerogative, in the face of various investigations, criminal proceedings and judicial reviews. Therefore, the continuous study of this matter is essential to comprehend de current reach of the privileged jurisdiction in Brazilian Law. Through the analysis of doctrinal works and of articles from journals specialized in Constitutional Law and Criminal Procedural Law, the scope of the privileged jurisdiction was specified in relation to authorities, crimes, time and other rules of procedure. Furthermore, it was noted that such constant changes of the opinion of the Supreme Federal Court were taken without changing the text of the Constitution, highlighting the inertness of the Legislative Power in relation to this theme.

**Keywords:** privileged jurisdiction; criminal procedure; criminal law; constitutional law; brazilian law.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Foros especiais em espécie previstos na Constituição Federal de 1988.....	19
Quadro 2 – Principais marcos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o foro por prerrogativa de função .....	45
Quadro 3 – Quadro sinóptico da atual abrangência do foro especial .....	49



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
AP	Ação penal
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Inq.	Inquérito
MP	Ministério Público
MPU	Ministério Público da União
PGR	Procuradoria-Geral da República
QO	Questão de ordem
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO .....</b>	<b>11</b>
2.1	Fundamento político e jurídico .....	12
2.2	Críticas .....	14
2.3	Questão do duplo grau de jurisdição.....	15
<b>3</b>	<b>ABRANGÊNCIA ATUAL DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO ....</b>	<b>18</b>
3.1	Abrangência pessoal .....	18
3.1.1	<i>Foro previsto em Constituição Estadual .....</i>	<i>21</i>
3.1.2	<i>Foro previsto em legislação ordinária.....</i>	<i>23</i>
3.2	Abrangência material .....	26
3.2.1	<i>Infrações penais comuns .....</i>	<i>26</i>
3.2.2	<i>Relação funcional .....</i>	<i>27</i>
3.3	Abrangência temporal .....	30
3.3.1	<i>Termo inicial e final.....</i>	<i>30</i>
3.3.2	<i>Extra-atividade do foro .....</i>	<i>33</i>
3.3.3	<i>Perda da prerrogativa e perpetuação da competência.....</i>	<i>34</i>
<b>4</b>	<b>FORO ESPECIAL E OUTRAS REGRAS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA</b>	<b>37</b>
4.1	Competência em razão da matéria .....	37
4.2	Competência em razão do local da infração .....	39
4.3	Conexão e continência .....	40
4.4	Exceção da verdade.....	44
<b>5</b>	<b>EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O foro por prerrogativa de função é um importante instituto para o Direito Processual Penal e para o Direito Constitucional. Ao mesmo tempo que regula um aspecto da relação entre os Poderes da República, também atrai uma série de críticas desfavoráveis, no âmbito jurídico e acadêmico, bem como na opinião pública, quanto aos seus possíveis impactos negativos na responsabilização penal das autoridades públicas.

Além disso, os contornos jurídicos do foro especial são pouco delimitados pelo texto constitucional, de forma que os seus limites foram esclarecidos e alterados pelos tribunais, especialmente o Supremo Tribunal Federal, diante de questões concretas diversas.

Assim, em face desse contexto e das várias mudanças jurisprudenciais ao longo das últimas décadas, faz-se necessário o constante estudo e atualização acerca do tema, com o **objetivo de identificar a atual abrangência do foro por prerrogativa de função.**

Isso posto, realizou-se a revisão bibliográfica de obras doutrinárias e de artigos de revistas especializadas em Direito Constitucional e em Direito Processual Penal, a fim de precisar as diferentes facetas do foro por prerrogativa de função.

Assim, reuniram-se considerações acerca de aspectos gerais sobre a prerrogativa de foro, tais como a sua natureza e fundamentação jurídica e política, além das principais críticas feitas contra o instituto.

Ademais, considerando a complexidade do tema, dividiu-se a análise da abrangência do foro privilegiado em três eixos: (a) o pessoal, relativo aos cargos aos quais se confere a prerrogativa; (b) o material, referente aos tipos de condutas sobre as quais incidem o foro; e (c) a temporal, concernente aos termos inicial e final da prerrogativa, bem como da sua ultra-atividade e prorrogação no tempo.

Além disso, complementou-se essa análise com o estudo da interação do foro especial com outras regras de fixação de competência em razão da matéria e do local da infração, assim como com disposições legais relativas à reunião de processos e à exceção da verdade.

Por fim, foram trazidas considerações críticas sobre a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca do foro privilegiado e a tendência restritiva atualmente adotada.

## 2 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Denomina-se foro privilegiado, prerrogativa de foro, foro por prerrogativa de função ou foro especial a atribuição de competência originária a determinado tribunal para processar e julgar autoridades públicas pela prática de infrações penais (MARCHIONATTI, 2019, p. 1).

Desta forma, órgão jurisdicional colegiado, que ordinariamente é provocado pelos demais cidadãos por via recursal, passa a atuar na investigação, processamento e julgamento, suprimindo-se a atuação do juízo de primeiro grau (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 234).

Por conseguinte, trata-se de instituto com **dupla natureza jurídica**, relativa tanto ao Direito Processual Penal, quanto ao Direito Constitucional (MARCHIONATTI, 2019, p. 4).

Assim, o foro por prerrogativa de função constitui-se em regra de fixação de competência *ratione personae*<sup>1</sup> (NUCCI, 2021, p. 166), que geralmente, mas nem sempre, prevalece, por sua especificidade, sobre outras normas relativas à matéria ou ao território (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 332). Portanto, é um importante fator para a identificação do juízo natural, ou seja, o constitucionalmente competente (PACELLI, 2021, p. 190).

Por outro lado, esse instituto disciplina uma faceta da organização política do Estado e da separação de poderes, já que cria regras especiais para processamento de Membros do Poder e de outras autoridades públicas (MARCHIONATTI, 2019, p. 6).

Por conseguinte, trata-se de prerrogativa processual, espécie de privilégio, que afasta a aplicação do direito comum, assim como a inviolabilidade e imunidade conferida aos parlamentares pela Constituição Federal, em seu art. 53, caput e parágrafo 2º (MARCHIONATTI, 2019, p. 5), também conhecidas, respectivamente, como imunidades materiais - que excluem o crime ou sua punibilidade - e formais - que disciplinam a prisão e o processo penal contra as autoridades (TAVARES, 2022, p. 470).

Relevante destacar ainda que o foro especial sempre foi previsto por todas as Constituições brasileiras (MARCHIONATTI, 2019, p. 1), havendo a constante ampliação do número de autoridades abrangidas, por diferentes razões (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 293).

Dito isso, a sua **disciplina normativa é sucinta**, sem que haja previsão constitucional expressa sobre uma série de questões práticas relevantes, o que ensejou a constante evolução jurisprudencial do instituto, a despeito da ausência de maiores inovações legislativas (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 254).

---

<sup>1</sup> Quanto à expressão, Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 506) argumenta: “Como se percebe, a competência por prerrogativa de função é estabelecida não em virtude da pessoa que exerce determinada função, mas sim como instrumento que visa resguardar a função exercida pelo agente. Daí o motivo pelo qual preferimos utilizar a expressão *ratione functionae* em detrimento da *ratione personae*.”

## 2.1 Fundamento político e jurídico

Traçadas as linhas gerais acerca do foro por prerrogativa de função, passa-se a discorrer sobre os diferentes fundamentos jurídicos e políticos para a sua existência.

Sobre o tema, é bem conhecido o voto do Ministro Victor Nunes Leal nos autos da Reclamação n.º 473/GB, do qual destaca-se o seguinte trecho:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída, não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com alto grau de independência, que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador 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 é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado. (BRASIL, 1962).

Dito isso, evidenciam-se alguns dos fundamentos para a existência do foro, notadamente o papel de **dupla proteção**: da autoridade que exerce o cargo público e da própria jurisdição (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 153; ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 235).

Desta forma, espera-se que o deslocamento do foro a um órgão jurisdicional colegiado, cujos membros são em regra mais experientes, e melhor qualificado na hierarquia institucional do Estado, garanta a imparcialidade no julgamento de autoridades públicas e impeça o uso do Poder Judiciário como instrumento de perseguição política (PACELLI, 2021, p. 177), resguardando assim a legitimidade da própria atuação jurisdicional (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 304/305).

Nessa mesma linha, espera-se também que haja o afastamento ou maior capacidade de resistência do órgão julgador em face de pressões e ameaças externas<sup>2</sup> – oriundas da própria autoridade detentora do foro, de seus oponentes políticos ou da opinião pública (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 149) –, as quais poderiam, ao menos em princípio, interferir mais facilmente na atuação do magistrado singular de primeira instância (GOMES NETO; CARVALHO, 2021, p. 7/8).

---

<sup>2</sup> Sobre a questão, destaca-se o seguinte trecho da obra de André Ramos Tavares (2022, p. 510): "O tema do foro privilegiado, contudo, ganhou na grande mídia a conotação de ser artifício a permitir a impunidade. Falar de "blindagem" em virtude do foro privilegiado, como usualmente se fala em parte da doutrina, é depreciar a seriedade do STF, que não tem sua atuação pautada pela vontade da Presidência da República, que supostamente portaria algum tipo de ascendência sobre Ministros do STF (eles próprios, aliás, estão sujeitos a processo de impeachment). Ao contrário, o STF é um dos "poderes" da República com todas garantias para pronunciar-se de maneira autônoma, sem sucumbir à pressão de outros "Poderes" e sem o receio de represálias posteriores (institucionais, econômicas ou pessoais). Fosse o STF sujeito a influências ou ameaças e certamente o restante do Poder Judiciário padeceria do mesmo problema."

Tais garantias do devido processo legal e de imparcialidade do órgão julgador respaldam o cargo público, não apenas a pessoa que o ocupa (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 332), de forma que permitem o exercício com autonomia e independência das atribuições da autoridade detentora da prerrogativa de foro, dificultando a sua persecução penal em ações frívolas e com fins meramente políticos (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 254;).

Além disso, evita-se que as idiosincrasias das múltiplas jurisdições locais impeçam a devida atuação do detentor do cargo, especialmente quando ela se dá em âmbito nacional, tal como do Presidente da República e dos parlamentares federais, em face de dezenas de tribunais intermediários e dos diversos juízes monocráticos a eles vinculados (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 153/154).

Destarte, o instituto do foro especial e, sobretudo, a sua ampliação feita na Constituição de 1988 têm como objetivo a proteção dos detentores de cargos de relevância na organização política do Estado, a fim de evitar a repetição de autoritarismos e perseguições políticas ocorridas na recente história do Brasil<sup>3</sup> e da América Latina (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 150).

A prerrogativa de foro também se constitui em um mecanismo de **proteção da democracia**, ao resguardar a atuação independente e autônoma de autoridades públicas eleitas (TAVARES, 2022, p. 469) – tais como os parlamentares federais, o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos –, bem como de **proteção do princípio republicano**, ao resguardar, por exemplo, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, responsáveis pela fiscalização e responsabilização das autoridades públicas.

Em suma, o foro especial fundamenta-se na necessidade de **proteção de cargos com relevância na organização política do Estado**, para que o seu detentor exerça suas atribuições desimpedido de eventual persecução penal infundada e politicamente motivada, e de **garantia da imparcialidade do órgão julgador**, igualmente desimpedido de pressões e ameaças externas, contra ou a favor do acusado.

---

<sup>3</sup> Daniel Marchionatti (2019, p. 3) relembra que a prerrogativa processual foi suspensa pelo Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968: “Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em: I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;” (BRASIL, 1968).

## 2.2 Críticas

A despeito dos argumentos de ordem jurídica e política favoráveis à previsão de foro especial, há também posições críticas, contrárias a essa prerrogativa.

Inicialmente, afirma-se que o foro especial é uma mitigação ou exceção ao **princípio da isonomia**, já que as autoridades públicas são julgadas de forma distinta dos demais jurisdicionados (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 291).

A despeito de, em tese, ser justificável tal tratamento diferenciado, no contexto atual muitos apontam para o caráter protetivo ou mesmo **aristocrático** do foro por prerrogativa de função, que promove a impunidade das autoridades públicas (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 305).

Ademais, a imparcialidade do órgão julgador é **direito garantido a todo jurisdicionado**<sup>4</sup>, com ou sem foro, e o mero deslocamento da competência a tribunal não é sinônimo de maior respeito ao devido processo legal, sendo que os membros desses órgãos jurisdicionais também estão sujeitos a paixões próprias e a pressões externas (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 336/337).

Portanto, eventuais excessos ou desvios por parte dos magistrados de primeira instância podem ser remediados pelas **vias recursais e extraordinárias** já previstas no direito comum, sem necessidade de fixação de regras especiais de processamento e de competência em razão da pessoa (NUCCI, 2021, p. 166). Inclusive, é o que ocorre no caso de ações por improbidade administrativa e de outras cíveis, não abrangidas pela prerrogativa de foro, em que juiz singular é competente para julgar autoridades públicas diversas (QUEIROZ, 2020, p. 325), havendo até mesmo repercussões políticas e eleitorais no caso de condenação.

Nesses termos, o foro especial não é visto como um instituto necessário para o bom funcionamento dos Poderes da República, mas sim como privilégio indevidamente estendido a **inúmeras autoridades públicas**<sup>5</sup>, em muito destoando do alcance conferido a essa espécie de prerrogativa em outros países (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 339).

---

<sup>4</sup> Sobre o processamento de autoridades no âmbito civil, Guilherme Nucci (2021, p. 166) é eloquente na seguinte passagem: “Se à Justiça Cível todos prestam contas igualmente, sem qualquer distinção, natural seria que a regra valesse também para a Justiça Criminal. [...] Logo, julgar um Ministro de Estado ou um cidadão qualquer exige do juiz a mesma imparcialidade e dedicação, devendo-se clamar pelo mesmo foro, levando em conta o lugar do crime e não a função do réu.”

<sup>5</sup> Conforme destacam Loiane Prado Verbicaro e Thayná Monteiro Rebêlo (2018, p. 339), estima-se que mais de 55 mil pessoas são detentoras de foro privilegiado no Brasil. Por sua vez, Lourenço Biasi e Samuel Martins dos Santos (2019, p. 307) apontam que, desse total, cerca de 858 autoridades públicas têm foro junto ao Supremo Tribunal Federal, sendo que mais da metade delas, 594, são parlamentares federais.

Além disso, destaca-se que muitos dos tribunais, especialmente os superiores, não são vocacionados à instrução, processamento e julgamento de **grande número de ações penais originárias**, o que leva a uma atuação seletiva das cortes, que escolhem quais ações pautar, levando em consideração o vasto acervo processual pendente de julgamento, bem como as possíveis repercussões políticas e na opinião pública em relação ao próprio tribunal (GOMES NETO; CARVALHO, 2021, p. 9).

Por essas razões, em muitos casos a prerrogativa de foro conduz a prestação jurisdicional **demorada e ineficiente** (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 148), sendo recorrentes os casos de **prescrição**, mesmo com o menor percurso recursal, já que são julgados diretamente por tribunal intermediário ou superior (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 340).

Na prática, esses fatores e o recorrente deslocamento de processos entre órgãos jurisdicionais, em face da perda ou mudança do foro do investigado ou do réu (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 307), levam à **impunidade** de grande número de detentores da prerrogativa acusados de cometer infrações penais (GOMES NETO; CARVALHO, 2021, p. 8).

Dessa forma, não é infundado o entendimento de que o foro privilegiado prejudica em demasiado a responsabilização penal das autoridades públicas e que, portanto, viola também o **princípio republicano**<sup>6</sup>, já que causa a irresponsabilidade penal de agentes estatais nos diferentes Poderes da República e nos três níveis de governo (BARROSO, 2022, p. 114/117).

Não à toa, em consonância com as críticas sintetizadas acima, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a restringir o âmbito de incidência do foro especial, especialmente a partir do julgamento da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 397/RJ<sup>7</sup>.

### 2.3 Questão do duplo grau de jurisdição

As críticas reunidas logo acima contra o foro privilegiado têm como base o entendimento de que o instituto traz prejuízos à sociedade ao obstar a devida e célere responsabilização de autoridades públicas. Porém, o foro especial também sofre críticas devido

---

<sup>6</sup> Sobre o tema, Lourenço BIASI e Samuel Martins dos Santos (2019, p. 302) esclarecem que: "há um consenso de que os princípios Republicanos consagram que todos os cidadãos são iguais e devem estar sujeitos às mesmas normas. Este princípio também traduz a ideia de responsabilidade político-jurídica de todos os agentes estatais, sem exceção pelos atos que praticarem."

<sup>7</sup> Acerca do voto do Ministro Celso de Mello, no julgamento do referido feito, Daniel Marchionatti (2019, p. 8) faz o seguinte comentário: "Nunca antes um Ministro do Supremo Tribunal Federal ousara qualificar como "censurável" uma decisão do constituinte. A dureza das palavras do decano revela o despreço que passou a reger a visão sobre a prerrogativa de foro."



aos seus possíveis efeitos prejudiciais ao réu, especialmente em face do princípio do duplo grau de jurisdição.

Com a competência originária fixada em **tribunal intermediário**, o réu tem menos meios para impugnar eventual condenação, sendo-lhe possível apenas interpor recurso extraordinário ou especial ou impetrar *habeas corpus*, isso se satisfeitos os requisitos legais específicos para tal (MARCHIONATTI, 2019, p. 23; PACELLI, 2021, p. 189).

Além disso, essas **vias extraordinárias** de impugnação da decisão de tribunal não se configuram como verdadeiras manifestações do direito ao recurso, já que o reexame das provas pelo tribunal *ad quem* é limitado (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 149).

Tal questão é ainda mais severa nos processos de **competência originária do Supremo Tribunal Federal**, órgão de cúpula do Poder Judiciário, não existindo via recursal a outro órgão jurisdicional (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 305).

Nesses termos, o foro por prerrogativa de função apresenta-se como um **ônus ao detentor do cargo**, que se vê com menos meios de defesa processual, impedido de utilizar vias recursais ordinárias em que pode rediscutir plenamente as questões de fato e de direito perante outro órgão julgador (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 149).

No entanto, em face dessa crítica, é possível contra-argumentar que, se o princípio do duplo grau de jurisdição ou o direito ao recurso foram previstos, mesmo que implicitamente, pelo Constituinte, eles também podem sofrer **limitações e mitigações pelo próprio texto constitucional**, não se tratando de direitos absolutos (TAVARES, 2022, p. 283).

Assim, fixada a competência originárias dos tribunais em matéria penal, sem a previsão expressa de recursos ordinários, não é o caso de se **opor o princípio ao texto expresso** da Constituição Federal, notadamente nos seus termos originais (MARCHIONATTI, 2019, p. 25; MENDES; BRANCO, 2022, p. 190).

Porém, mesmo que essa questão tenha solução no plano do direito nacional, destaca-se que o Brasil é signatário de **tratados internacionais** em que o direito ao recurso é reconhecido (TAVARES, 2022, p. 282), como o Pacto de San José da Costa Rica<sup>8</sup>.

Sobre o tema, o **Caso Barreto Leiva versus Venezuela** (petição n.º 11.663/CIDH - caso série C n.º 206/Corte IDH) é precedente relevante da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

---

<sup>8</sup> O Decreto n.º 678/1992 dispõe: “2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

[...]

h) direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.” (BRASIL, 1992a).

No particular, por conexão, Barreto Leiva, que não detinha foro especial, foi julgado pela Suprema Corte de Justiça da Venezuela, mais alta instância do Poder Judiciário do país, sem possibilidade de recurso (MENDES; BRANCO, 2022, p. 191; TAVARES, 2022, p. 282).

Ao apreciar a questão, a Corte IDH entendeu que não houve violação do princípio do **juiz natural**, já que a conexão processual era legitimamente prevista em lei, visando a unidade processual criminal e o relevante interesse geral (TAVARES, 2022, p. 282; MARCHIONATTI, 2019, p. 22).

Todavia, a referida Corte também concluiu que o julgamento em instância única, sem possibilidade de recurso, independentemente de conexão ou de foro especial do acusado, viola a **essência ao direito de recurso** previsto no Pacto de San José da Costa Rica (MARCHIONATTI, 2019, p. 27).

Porém, o **Supremo Tribunal Federal**<sup>9</sup> adota o entendimento de que as normas inscritas no Pacto de San José da Costa Rica têm *status* inferior à Constituição Federal, mas superior às leis ordinárias, são supralegais<sup>10</sup> (TAVARES, 2022, p. 283).

Dessarte, o direito ao recurso é limitado em face do foro privilegiado, de forma que a antinomia entre o referido tratado e a Constituição Federal é resolvida<sup>11</sup> com a **prevalência das normas constitucionais** (MENDES; BRANCO, 2022, p. 191).

Por ora, esse entendimento dogmático vigora no Direito Brasileiro, sendo improvável eventual mudança desse quadro por via unicamente interpretativa. Assim, mostra-se necessária a alteração por parte do Poder Legislativo das regras constitucionais de competência e de recursos nos tribunais, a fim de que se possa reduzir ou eliminar as atuais limitações ao princípio do duplo grau de jurisdição.

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, Eugênio Pacelli (2021, p. 197) aponta para o seguinte precedente do Tribunal: RHC nº 79.785/RJ, DJU 29.3.2000.

<sup>10</sup> No caso de conexão em ação penal originária de réu sem foro, André Ramos Tavares (2022, p. 283, grifo nosso) entende: “Assim, a competência originária do STF já suprime, de maneira taxativa, no Brasil, o suposto direito ao duplo grau para aqueles aos quais a Constituição alberga sob o epíteto do foro privilegiado, muito embora seja possível e válida a criação de recursos internos, ou seja, no âmbito do próprio STF. Entretanto, para os que apenas foram julgados pelo STF por conexão, ou seja, em razão de regra legal, **subsiste íntegra a questão geral sobre o direito de recorrer, dada a previsão supralegal do Pacto.**”

<sup>11</sup> Acerca de outras propostas de compatibilização entre o ordenamento nacional e o disposto nos tratados internacionais, Daniel Marchionatti (2019, p. 29) traça as seguintes críticas: “Como solução, a própria Corte Interamericana sugere que o julgamento perante a Suprema Corte seria compatível com o direito ao recurso “se fosse disposto que o julgamento em primeira instância estaria a cargo do Presidente ou de uma câmara do órgão colegiado superior e o conhecimento da impugnação corresponderia ao plenário deste órgão, com exclusão dos que já se pronunciaram sobre o caso”. [...] Além disso, a alteração exigiria uma mudança em competência de julgamento e a criação de recurso – sem previsão legal. Haveria implicações com os princípios do juiz natural e da taxatividade recursal. É difícil crer que a via interpretativa teria tamanho alcance. Por fim, a solução tem o inconveniente de tornar o foro privilegiado um fardo ainda maior para os tribunais. Além de instruir e julgar a causa, a Corte ainda teria que julgar o recurso correspondente em uma composição com grande número de julgadores.”

### 3 ABRANGÊNCIA ATUAL DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Feitas as considerações gerais e sintetizadas as críticas feitas contra o foro especial, passa-se a identificar a sua atual abrangência e os seus limites.

Mesmo que o foro por prerrogativa de função seja regra de fixação de competência jurisdicional em razão da pessoa, além da identificação dos agentes contemplados com a prerrogativa, há outras circunstâncias que influem na incidência do foro especial e, conseqüentemente, no reconhecimento do juiz competente.

Dito isso, a fim de facilitar a análise de diferentes aspectos do foro privilegiado, bem como a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, propõe-se a seguinte classificação dos âmbitos de abrangência do foro especial: pessoal, material e temporal.

#### 3.1 Abrangência pessoal

A abrangência pessoal refere-se à identificação dos detentores de cargos públicos aos quais se confere a prerrogativa de foro especial.

Ao longo da história moderna do Brasil, o número de cargos com a prerrogativa cresceu significativamente.

Mesmo a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, apesar de ser frontalmente oposta aos privilégios da nobreza<sup>12</sup> (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 293), previu em seu artigo 59, inciso I, alíneas “a” e “b”, o foro especial nos crimes comuns para algumas autoridades públicas: o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Ministros diplomáticos (MARCHIONATTI, 2019, p. 2).

Ao longo do século XX, a prerrogativa de foro foi estendida a cada vez mais cargos (BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 298), de forma que, na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a prerrogativa é conferida a diversas autoridades, conforme sintetizado no quando a seguir:

---

<sup>12</sup> Nesse sentido é o seguinte dispositivo da Constituição: “Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

§ 2º - Todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.”. (BRASIL, 1891).

**Quadro 1 – Foros especiais em espécie previstos na Constituição Federal de 1988**

<b>Cargo</b>	<b>Foro especial em infrações penais comuns</b>	<b>Dispositivo constitucional</b>
<b>Poder Legislativo e Tribunal de Contas</b>		
Deputado Federal	STF	Art. 54, §1º
Senador Federal		Art. 102, I, “b)”
Ministro do TCU	STF	Art. 102, I, “c)”
Membro de TC de Estado ou do Distrito Federal	STJ	Art. 105, I, “a)”
Membro de TC municipal		
<b>Poder Executivo</b>		
Presidente da República	STF	Art. 86
Vice-Presidente da República		Art. 102, I, “b)”
Ministro de Estado	STF	Art. 102, I, “c)”
Comandante das Forças Armadas		
Chefe de Missão diplomática de caráter permanente		
Governador de Estado e do Distrito Federal	STJ	Art. 105, I, “a)”
Prefeito municipal	TJ	Art. 29, X
<b>Poder Judiciário</b>		
Ministro do STF	STF	Art. 102, I, “b)”
Ministro de tribunal superior		Art. 102, I, “c)”
Desembargador de TJ, TRF, TRT e TRE	STJ	Art. 105, I, “a)”
Juiz federal	TRF, salvo crime eleitoral	Art. 108, I, “a)”

Juiz do trabalho		
Juiz militar		
Juiz de Direito	TJ, salvo crime eleitoral	Art. 96, III
<b>Ministério Público</b>		
Procurador-Geral da República	STF	Art. 102, I, “b)”
Membro do MPU que oficia em tribunal	STJ	Art. 105, I, “a)”
Membro do MPU que oficia em júízo singular <sup>13</sup>	TRF, salvo crime eleitoral	Art. 108, I, “a)”
Membro do MP estadual <sup>14</sup>	TJ, salvo crime eleitoral	Art. 96, III

**Forte: elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988)**

Como se observa, são várias as autoridades públicas com prerrogativa de foro especial, distribuídas entre os três Poderes da República, além do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, bem como entre os diferentes níveis de governo.

Ressalta-se ainda que tal prerrogativa alcança apenas os **titulares** dos referidos cargos, de forma que não há foro especial em favor de **suplente** (MORAES, 2022, p. 738), tampouco de autoridade em **substituição ou convocação** precária (AVENA, 2022, p. 640).

Há certa controvérsia quanto ao foro dos **Juízes Eleitorais** e dos membros do **Ministério Público Eleitoral**, os quais são provenientes de outros quadros e exercem a função eleitoral concomitantemente às suas funções ordinárias. Porém, tem-se que o foro aplicável é aquele da sua função original (AVENA, 2022, p. 639/640).

Assim, por exemplo, independentemente de exercer função eleitoral, Juiz de Direito ou Promotor de Justiça estadual são julgados pelo respectivo Tribunal de Justiça, salvo nos casos

<sup>13</sup> Quanto aos membros do Ministério Público da União, destaca-se que os membros que atuam em 1º grau têm foro perante o Tribunal Regional Federal da respectiva região. Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça é competente nos crimes comuns dos membros que atuam em tribunais, mesmo que eles sejam de níveis distintos da carreira, a exemplo de Procurador Regional da República e de Subprocurador-Geral da República. Exceção é o caso de Procurador-Geral da República, que é julgado pelo Supremo Tribunal Federal (AVENA, 2022, p. 636).

<sup>14</sup> Sobre o Ministério Público estadual, fazem-se duas observações. A primeira é que todos os seus membros, independentemente do nível na respectiva carreira, são julgados perante o Tribunal de Justiça do Estado, salvo hipótese de crime eleitoral. A segunda é que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios integra o Ministério Público da União, sendo os seus membros julgados pelo TRF ou STJ, não por órgão da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a despeito de ela igualmente ser mantida pela União (PACELLI, 2021, p. 183).

de crime eleitoral, em que são julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral. Essa alteração do órgão competente, contudo, se dá em razão da natureza da infração, não da função exercida.

Já nos casos de **magistrados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais**, a competência originária criminal é, independentemente da natureza da infração, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, conforme disposto no quadro acima. Dessa forma, não houve a recepção do artigo 22 do Código Eleitoral – Lei n.º 4.737/1965<sup>15</sup>, que fixava o foro no Tribunal Superior Eleitoral, nos crimes eleitorais e nos comuns a eles conexos (GOMES, 2022, p. 134).

Dessa forma, observa-se que nem todas as infrações penais de determinada autoridade são julgadas pelo mesmo órgão jurisdicional. Conforme outras regras de fixação de competência, o foro especial de algumas delas pode ser modificado, como será visto em seção própria deste trabalho.

### **3.1.1 Foro previsto em Constituição Estadual**

Além da Constituição Federal, constata-se que as Constituições Estaduais também são aptas para disciplinar o foro especial, considerando-se a relevância do instituto na dinâmica da relação entre os poderes no âmbito estadual e municipal.

Nesse sentido, é relativamente pacífico<sup>16</sup> que o **artigo 25<sup>17</sup> e o artigo 125, caput e §1º<sup>18</sup>, da Constituição Federal** permitem que os Estados-membros se organizem politicamente e disciplinem a competência dos seus respectivos Tribunais de Justiça, o que inclui, mesmo que implicitamente, a possibilidade de estender a prerrogativa de foro a autoridades estaduais e municipais não contempladas pela Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2022, p. 441).

Porém, esse poder dos Estados-membros não é irrestrito, devendo-se sujeitar às regras e princípios inscritos na Constituição Federal (MARCHIONATTI, 2019, p. 48).

<sup>15</sup> “Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

I - Processar e julgar originariamente:

[...]

d) os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos cometidos pelos seus próprios juizes e pelos juizes dos Tribunais Regionais;” (BRASIL, 1965b).

<sup>16</sup> Daniel Marchionatti (2019, p. 50) discorda dessa posição, conforme o seguinte trecho destacado: “Tenho que o constituinte estadual nunca teve competência para alargar a prerrogativa de foro. O art. 125, § 1º, da CF, ao estabelecer que a “competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado”, tratou das competências recursais e administrativas, mas não deu espaço para a ampliação da competência do Tribunal de Justiça além das hipóteses previstas na Constituição Federal e na legislação processual.”

<sup>17</sup> “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

<sup>18</sup> “Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, destaca-se a relevância do **critério de simetria** na análise da abrangência pessoal conferida por Estado-membro, comparada com os cargos contemplados com a prerrogativa pela Constituição Federal, de forma que se pode diferenciar o foro simétrico e o assimétrico das autoridades estaduais e municipais (MARCHIONATTI, 2019, p. 50).

Em um primeiro momento, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhecia a **constitucionalidade do foro assimétrico**<sup>19</sup> (PACELLI, 2021, p. 186). Contudo, nesses casos havia a prevalência da competência em razão da matéria do **tribunal do júri**, fixada no artigo 5º, inciso XXXVIII, da Constituição Federal, a qual não poderia ser alterada pelo Estado-membro, em respeito ao princípio do juiz natural, consoante o disposto na Súmula Vinculante nº 45 do Supremo Tribunal Federal<sup>20</sup> (MENDES; BRANCO, 2022, p. 441).

No entanto, esse entendimento foi alterado mais recentemente, reconhecendo-se a **inconstitucionalidade do foro assimétrico** (AVENA, 2022, p. 628; PACELLI, 2021, p. 186). Conforme essa nova orientação<sup>21</sup>, na ADI 6.515/AM, julgada em 2021, enunciou-se a seguinte tese: “É inconstitucional norma de constituição estadual que estende o foro por prerrogativa de função a autoridades não contempladas pela Constituição Federal de forma expressa ou por simetria.” (BRASIL, 2021).

Ademais, há quem afirme que a simetria entre cargos federais e estaduais leva à **obrigatoriedade de reprodução** na Constituição Estadual da prerrogativa de foro a certas autoridades, a exemplo dos deputados estaduais<sup>22</sup> (MARCHIONATTI, 2019, p. 48), do vice-governador, dos comandantes das forças militares estaduais e dos secretários de Estado (PACELLI, 2021, p. 186).

Quanto aos vereadores, em princípio simétricos aos parlamentares estaduais e federais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 558/RJ, declarou inconstitucional o foro

---

<sup>19</sup> Como exemplos dessa orientação, Daniel Marchionatti (2019, p. 52) destaca algumas ações de controle concentrado de constitucionalidade – ADI 469/PB, julgada em 2001, ADI 2.587/PB, em 2004, e ADI 541/PB, em 2007 –, nas quais se reconheceu a constitucionalidade do foro especial para procuradores do Estado, procuradores da Assembleia Legislativa e defensores públicos.

<sup>20</sup> Enunciado n.º 45 da Súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal: “A competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela constituição estadual.” (BRASIL, 2015b).

<sup>21</sup> Quanto ao novo entendimento, Alexandre de Moares (2022, p. 675) faz referência às seguintes ações: ADI 5591/SP, ADI 6501/PA, ADI 6516/AL.

<sup>22</sup> Sobre o foro de deputados estaduais decorrente diretamente do Estatuto do Congressista Federal, Daniel Marchionatti (2019, p. 48) faz as seguintes críticas: “Mesmo para Deputados Estaduais e Distritais, a aplicação automática do Estatuto do Congressista federal, determinada pela CF, não me parece incluir a prerrogativa de foro. Como já dito, a prerrogativa de foro não é uma imunidade. Logo, não está dentre aquelas normas que são de reprodução obrigatória (arts. 27, § 1º, e 32, § 3º, combinados com o art. 53 da CF). Em minha opinião, trata-se de uma norma que pode ou não ser imitada, uma escolha do constituinte estadual em relação aos membros da Assembleia Legislativa. Na prática, no entanto, todas as Constituições Estaduais e a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal atribuem a Deputados Estaduais e Distritais a prerrogativa de foro no Tribunal de Justiça.”.

especial previsto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, considerando a falta de atribuição do Poder Constituinte Decorrente para ampliar as **imunidades dos vereadores**, já previstas no artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal<sup>23</sup> (AVENA, 2022, p. 628).

Em suma, após um período de relativo alargamento do foro especial, o Supremo Tribunal Federal adotou tendência de restrição do instituto<sup>24</sup>, especialmente em face da ampliação da abrangência pessoal realizada por vários Estados-membros.

### **3.1.2 Foro previsto em legislação ordinária**

Em face do aspecto político do foro especial e da sua relação com a separação e harmonia entre poderes, tem-se que a sua disciplina deve se dar pela Constituição Federal e, excepcionalmente, pela Constituição de Estado-membro, não por legislação ordinária (MENDES; BRANCO, 2022, p. 441).

Porém, há situações no ordenamento que desafiam esse entendimento, tendo por base a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal mais receptiva à ampliação do foro especial (MARCHIONATTI, 2019, p. 6).

Dentre essas situações destacam-se: (a) a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios; (b) o foro de oficiais gerais, quanto a crimes militares; (c) a equiparação legal de cargos ao de Ministro de Estado; (d) a prerrogativa processual estendida por lei aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Como já visto, entende-se que a Constituição Federal confere aos Estados-membros poderes para disporem, dentro das balizas constitucionais, sobre a organização de sua respectiva Justiça. Contudo, compete à União a manutenção e organização do **Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios**, nos termos do artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal (MARCHIONATTI, 2019, p. 53).

---

<sup>23</sup> “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:

[...]

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;” (BRASIL, 1988).

<sup>24</sup> Daniel Marchionatti (2019, p. 8) esclarece ainda: “Nessa nova onda, inserem-se as decisões que declaram a inconstitucionalidade das cláusulas de Constituições Estaduais as quais imitam, em favor do Governador, a prerrogativa do Presidente da República de somente ser processado com autorização do parlamento. Acrescentam-se decisões que permitem a imposição de medida cautelar pessoal de suspensão do mandato parlamentar federal, ainda que com controle pela Casa Legislativa respectiva. Também se insere a decisão de permitir a suspensão do exercício de parlamentares estaduais por ordem judicial, sem possível controle pela Assembleia Legislativa e, possivelmente, de acabar, pela via da interpretação, com a imunidade à prisão preventiva de parlamentares federais.”



Dessa forma, lei federal ordinária, no caso a **Lei n.º 11.697/2008**, acaba por disciplinar, dentre outras questões, a competência originária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, estendendo a abrangência pessoal da prerrogativa de foro a autoridades distritais e territoriais<sup>25</sup> simétricas às contempladas na Constituição Federal (MARCHIONATTI, 2019, p. 53).

Outra situação peculiar é a dos **oficiais-generais**, dado que a Constituição Federal confere a prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal apenas aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos casos de crime comum.

No entanto, a Lei n.º 8.457/1992 fixou a competência originária do Superior Tribunal Militar para processar e julgar oficiais-generais pela prática de crimes militares<sup>26</sup> (MARCHIONATTI, 2019, p. 55). Trata-se de questão interessante, tendo em vista que a disciplina legal da organização da Justiça Militar é prevista da Constituição Federal em seu artigo 124, parágrafo único<sup>27</sup>, de forma semelhante à atribuição concedida aos Estados-membros para organizar os seus respectivos Tribunais de Justiça.

Além disso, comparado com a prerrogativa disposta na Constituição Federal, o referido foro legal tem abrangência pessoal mais ampla – alcançando todos os oficiais-generais – e abrangência material mais restrita – já que referente apenas aos crimes militares.

Ademais, tal tratamento diferenciado, conferido exclusivamente por lei federal ordinária, mostra-se mais atinente à hierarquia das Forças Armadas do que à organização política do Estado (MARCHIONATTI, 2019, p. 55), considerando que os órgãos da Justiça Militar são compostos por membros militares e civis.

<sup>25</sup> A título elucidativo, elencam-se dispositivos da referida legislação acerca de foro especial perante o TJDF: “Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar originariamente:

a) nos crimes comuns e de responsabilidade, os Governadores dos Territórios, o Vice-Governador do Distrito Federal e os Secretários dos Governos do Distrito Federal e dos Territórios, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

b) nos crimes comuns, os Deputados Distritais, e nestes e nos de responsabilidade, os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, os Juízes de Direito Substitutos do Distrito Federal e dos Territórios, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

[...]

IV – julgar a exceção da verdade nos casos de crime contra a honra em que o querelante tenha direito a foro por prerrogativa da função;” (BRASIL, 2008a).

<sup>26</sup> A citada Lei dispõe: “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)” (BRASIL, 1992c).

<sup>27</sup> “Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.” (BRASIL, 1988).

Há ainda o alargamento da abrangência pessoal do foro especial mediante a **equiparação ao de Ministro de Estado** de cargos na administração pública direta e indireta, por força de lei ou medida provisória (MARCHIONATTI, 2019, p. 54).

Exemplo dessa movimentação foi a concessão de *status* de Ministro de Estado ao **Presidente do Banco Central** pela Lei n.º 11.036/04, cujo artigo 2º, *caput* e parágrafo primeiro, expressamente estendeu o foro especial, inclusive aos ex-ocupantes<sup>28</sup>, nos casos de atos administrativos relacionados ao exercício da função.

Provocado, o Supremo Tribunal Federal entendeu, nos julgamentos da ADI n.º 3.289/DF e da ADI n.º 3.290/DF, que as disposições eram constitucionais, considerando a natureza política da função e a sua importância (MARCHIONATTI, 2019, p. 54; MENDES; BRANCO, 2022, p. 500).

Similar estratégia foi adotada em relação aos cargos de **Advogado-Geral da União**<sup>29</sup>, **Chefe da Casa Civil** e **outros cargos associados à Presidência da República**, considerados Ministros de Estado<sup>30</sup>, conforme o art. 20 da Lei n.º 13.844/2019 (PACELLI, 2021, p. 180).

Caso se entenda que essa equiparação legal entre cargos é matéria afeta apenas à estrutura da Administração Pública, em princípio não há impedimentos para que os Estados-membros adotem a mesma fórmula, equiparando autoridades estaduais e municipais a Secretários de Estado ou de Município, em tese, cargos simétricos ao de Ministro de Estado. Desta forma, estender-se-ia ainda mais a abrangência pessoal de prerrogativa por ventura prevista na Constituição Estadual (MARCHIONATTI, 2019, p. 54).

<sup>28</sup> Sobre a **abrangência temporal** da prerrogativa, João Roberto Silva Ataíde e Ilton Norberto Robl Filho (2021, p. 241) esclarecem o entendimento do STF no julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade: “O apanágio, todavia, por força do art. 2º, parágrafo único da lei ora contestada, se estenderia, também, aos ex-ocupantes do cargo, desde que se referisse a fatos praticados no exercício da função. À época do julgamento, predominava na jurisprudência da Corte o seguimento em que o foro por prerrogativa não seria aplicável aos ex-detentores de cargo ou mandato público, por força do cancelamento da Súmula nº 394, realizado no julgamento do Inquérito nº 687-SP. Todavia, o Supremo Tribunal Federal afirmou a constitucionalidade da Lei nº 11.036/04, garantindo o foro por prerrogativa aos atuais e aos ex-ocupantes do cargo de Presidente do Banco Central.”

<sup>29</sup> Quanto ao **Advogado-Geral da União**, faz-se a ressalva que os seus crimes de responsabilidade são julgados pelo Senado Federal, nos termos expressos do art. 52, inciso II, da Constituição Federal. Por sua vez, os Ministros de Estado, no caso de crimes comuns e de responsabilidade, são julgados pelo Supremo Tribunal Federal, consoante o artigo 102, inciso I, alínea “c”, salvo quando no caso de crime de responsabilidade conexo ao do Presidente da República, caso em que também é julgado pelo Senado Federal. (MENDES; BRANCO, 2022, p. 501).

<sup>30</sup> No particular, Eugênio Pacelli (2021, p. 180) faz as seguintes considerações: “Coisas, porém, sobre as quais pendem impugnações, questionando a constitucionalidade das equiparações. Não temos dúvidas em reconhecer a ausência do vício em relação ao foro privativo do Chefe da Casa Civil, já que referida autoridade ostenta mesmo status de Ministro de Estado, no plano da organização administrativa da chefia do Executivo Federal. Igualmente, o foro do Advogado-Geral da União. [...] Espera-se, portanto, que, ao menos em relação às inúmeras Secretarias equiparadas a Ministérios, reconheça-se a sua manifesta inconstitucionalidade, como já se antecipou a Suprema Corte em relação ao Secretário Especial de Aquicultura e Pesca (Inq. nº 2.044-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), em razão de se tratar de órgãos de funções exclusivamente administrativas.”

Também nesse sentido, parece ser o tratamento dado a **membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União**<sup>31</sup>. Pela interpretação literal da Constituição Federal, as referidas autoridades não detêm a prerrogativa de foro, dado que não são contempladas expressamente (ARAS, 2010, p. 2).

Porém a Lei n.º 8.443/1992, em seu artigo 84<sup>32</sup>, dispõe sobre a aplicação subsidiária da Lei Orgânica do Ministério Público da União, de forma que, em tese, se confere aos membros do Ministério Público junto ao TCU o foro especial disposto no artigo 18, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei Complementar n.º 75/1993, que reproduz as disposições do foro constitucional. Por conseguinte, a abrangência pessoal desse privilégio processual seria ampliada pela legislação ordinária.

Portanto, essa e as demais situações de foro previsto em legislação ordinária demandam uma abordagem própria, considerando suas peculiaridades. A adoção de interpretação restritiva da prerrogativa de foro, que vedaria por completo a sua fixação em legislação infraconstitucional, levaria a repercussões em diferentes âmbitos do Estado brasileiro.

### 3.2 Abrangência material

A abrangência material do foro especial refere-se aos tipos de ilícitos que ensejam o deslocamento da competência para tribunal. Além disso, pela via de interpretação, a jurisprudência vem reduzindo o âmbito material, de forma que eventuais infrações sem relação com a função pública não sejam alcançadas pela prerrogativa de foro.

#### 3.2.1 *Infrações penais comuns*

A Constituição Federal dispõe sobre a prerrogativa de foro de diferentes autoridades públicas utilizando-se, muitas vezes, das expressões: “infrações penais comuns”, “crimes comuns” e “julgamento do Prefeito” (MARCHIONATTI, 2019, p. 36).

---

<sup>31</sup> Quanto à prerrogativa de foro de **membro do Ministério Público de Contas estadual**, o RHC n.º 2.226/PP, julgado pelo STJ em 1993, ostenta a seguinte ementa: “RHC - Constitucional - Processual Penal - membro do Ministério Público - Juízo natural - Nulidade - a Constituição da República estatui ser da competência do STJ processar e julgar os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (art. 105, i, a). Aos membros do Ministério Público, junto aos tribunais de contas, aplicam-se as disposições da referida seção (art. 130). Em consequência, o procurador que atua no tribunal de contas do estado tem, como juízo natural, o tribunal de justiça do estado.” (BRASIL, 1993).

<sup>32</sup> “Art. 84. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.” (BRASIL, 1992b).

Essa qualificação é feita para distinguir os **crimes comuns**, que abrangem todas as infrações de natureza criminal, incluindo contravenções, crimes dolosos contra a vida, crimes eleitorais e crimes militares, dos crimes de responsabilidade (MARCHIONATTI, 2019, p. 36).

Por conseguinte, o foro especial refere-se a todas as espécies de infrações penais, que não se confundem com os crimes de responsabilidade (PACELLI, 2021, p. 188), ressalvados os **crimes de responsabilidade de prefeitos**, previstos no Decreto-Lei nº 201/1967, que na realidade são tidos como crimes comuns e julgados pelo Poder Judiciário (PACELLI, 2021, p. 179).

Em paralelo ao sistema de responsabilização penal das autoridades públicas, o Constituinte previu um sistema de responsabilização política, fixando diferentes órgãos para processar e julgar os **crimes de responsabilidade**.

Trata-se da jurisdição política exercida, a depender da autoridade infratora, por órgão composto por membros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou de ambos (PACELLI, 2021, p. 178; NUCCI, 2021, p. 171). Todavia, as regras de fixação de competência desses órgãos não têm natureza processual penal (MARCHIONATTI, 2019, p. 44), razão pela qual fogem do escopo do foro por prerrogativa de função.

Esclarece-se, ainda, que a abrangência material da prerrogativa de foro tampouco alcança outras condutas de caráter não criminal, de **natureza cível e político-administrativa**.

Inexistindo previsão constitucional expressa<sup>33</sup>, aplicam-se as regras processuais comuns para fixação de competência jurisdicional nas ações populares, ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, mesmo que contra autoridades com prerrogativa de foro em matéria criminal (MORAES, 2022, p. 534 e 651).

### ***3.2.2 Relação funcional***

Até 2018, a despeito de críticas doutrinárias contra o foro privilegiado, a abrangência material da prerrogativa alcançava **todos os ilícitos penais** (AVENA, 2022, p. 629).

Porém, no julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

- (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

---

<sup>33</sup> Nesse sentido, Norberto Avena (2022, p. 633) ressalta que o STF, no julgamento da ADI 2.797, em 2005, declarou inconstitucional a previsão de foro especial para ações de improbidade administrativa, inserida no artigo 84, §2º, do CPP pela Lei n.º 10.628/2002.

de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. (BRASIL, 2018).

Essa inovação jurisprudencial trouxe condicionantes para a incidência do foro especial. Os seus impactos na abrangência temporal da prerrogativa, relativos ao período em que ela pode ser exercida, serão abordados posteriormente neste capítulo.

Por sua vez, a abrangência material do foro por prerrogativa de função foi restrita, exigindo-se para a sua aplicação um vínculo entre a infração penal praticada e a função exercida.

Em outras palavras, o julgamento da autoridade em foro especial não mais incide sobre qualquer infração penal, mas apenas em face daquelas em que se constate a **relação funcional** (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 238; BIASI; DOS SANTOS, 2019, p. 312).

Sobre a questão, Daniel Marchionatti (2019, p. 38) aponta para a semelhança dos critérios usados pelo STF com os conceitos de **delito in officio e propter officium**. O primeiro pressupõe o cometimento do ilícito durante o exercício do cargo ou a prática de ato funcional. Já o segundo refere-se à realização de ilícito em razão da função, mesmo que sem exercê-la, existindo um nexo de finalidade entre ambos.

Desta forma, constata-se seguramente a existência desse vínculo, bem como a consequente abrangência material do foro especial, nos crimes cometidos pela autoridade pública em que a condição de funcionário público é exigida para configuração do tipo penal, a exemplos dos crimes inscritos Capítulo I do Título XI do Código Penal (MARCHIONATTI, 2019, p. 38).

Igual raciocínio é adotado quando à conduta delitiva são imputadas outras circunstâncias, majorantes ou agravantes relacionadas ao exercício da função pública, tais como as do artigo 61, inciso II, alínea “g”, do CP<sup>34</sup> (MARCHIONATTI, 2019, p. 39).

Contudo, essa nova orientação do Supremo Tribunal Federal deixa em aberto algumas questões relativas à interpretação e identificação da relação funcional da conduta praticada pelo detentor da prerrogativa, especialmente em face de ilícitos não tipicamente associados ao exercício de funções públicas<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> “Art. 61 - São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime:

[...]

II - ter o agente cometido o crime:

[...]

g) com abuso de poder ou violação de dever inerente a cargo, ofício, ministério ou profissão;” (BRASIL, 1940).

<sup>35</sup> Como exemplo dessa discussão, Daniel Marchionatti (2019, p. 39) destaca o Inquérito nº 4.435/DF, no qual o STF considerou o financiamento não contabilizado de campanha eleitoral, tipificado nos termos do artigo 350

Além disso, destaca-se que o julgamento da Questão de Ordem da Ação Penal 397/RJ referiu-se apenas à prerrogativa de foro de deputados federais e de senadores, mas esse **entendimento foi generalizado** pela Corte e por outros tribunais na apreciação do foro especial de outras autoridades, tais como deputado estadual, prefeito, governador, Ministro de Estado e conselheiro de Tribunal de Contas (AVENA, 2022, p. 630/631).

Porém, essa interpretação restritiva do foro não foi de imediato adotada em casos envolvendo **magistrados e membros do Ministério Público**, a exemplo da **Ação Penal n.º 878/DF**, em que Desembargador de Tribunal de Justiça foi processado e julgado perante o Superior Tribunal de Justiça, a despeito de os fatos imputados não se relacionarem à função pública (MARCHIONATTI, 2019, p. 16).

Sobre o caso, foi manejado **Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.223.589/DF**, pendente de julgamento, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal: “Tema 1147 – Competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar desembargador de Tribunal de Justiça por crime comum, ausente relação com o cargo público ocupado.” (AVENA, 2022, p. 631).

Esse tratamento excepcional do foro de magistrados e membros do Ministério Público parece fundamentar-se na preocupação de que a devida responsabilização penal dessas autoridades seja dificultada por fatores da vida funcional do órgão acusador e julgador, tais como promoção, correição, licença, remoção e férias (MARCHIONATTI, 2019, p. 16/17). Nesse sentido, cogita-se que o Juiz de Direito não seria imparcial para julgar ação penal oferecida contra Desembargador do Tribunal de Justiça ao qual ele está vinculado, razão pela qual seria devido o deslocamento da competência para foro especial.

Dessarte, via de regra a relação funcional é uma condicionante para a abrangência material do foro especial, mas é possível que a jurisprudência dos tribunais superiores releve tal entendimento em casos de persecução penal de magistrados e de membros do Ministério Público, em face das peculiaridades desses cargos<sup>36</sup>.

---

do Código Eleitoral, como ato *propter officium*, a despeito de parte do Tribunal entender que a conduta poderia ser praticada por qualquer pessoa, mesmo sem ser detentora de função pública.

<sup>36</sup> Em oposição a essa linha de argumentação, Daniel Marchionatti (2019, p. 17) destaca que o foro privilegiado carece de fundamentação em diferentes casos, como o de julgamento de magistrado de tribunal ou membro de Ministério Público sem vínculo direto com o órgão acusador ou julgador. Assim, não haveria impedimento para que Desembargador de Tribunal de Justiça fosse julgado por Juiz Federal nem que Procurador Regional do Trabalho fosse acusado por Promotor de Justiça. Além disso, o autor (2019, p. 18) ressalta que, mesmo com a prerrogativa de foro prevista na Constituição Federal, Procurador de Justiça é acusado por membro do Ministério Público que ocupa cargo do mesmo nível. Nesse sentido, por exemplo, também seria devido o julgamento de Juiz de Direito por outro de mesmo nível, já que a ausência de ascendência hierárquica dispensaria o privilégio processual.

### 3.3 Abrangência temporal

A abrangência temporal do foro especial tem por referência o período em que a prerrogativa assiste a autoridade pública.

Dito isso, destacam-se três grupos de questões para apurar se determinada conduta ou processo são temporalmente abrangidos pelo foro especial: (a) quais os termos inicial e final da prerrogativa de foro; (b) se condutas anteriores e posteriores a esse período também são abrangidas pelo foro especial; e (c) quais os efeitos do fim desse período sobre a competência originária dos tribunais.

#### 3.3.1 *Termo inicial e final*

A delimitação da abrangência temporal do foro especial pressupõe a identificação dos termos que marcam o seu início e o seu fim.

Quanto ao **termo inicial** da prerrogativa de foro, cogitam-se três possíveis marcos, todos relacionados ao cargo público, sem o qual não há de se falar em foro especial.

O primeiro deles é a **posse no cargo**<sup>37</sup>, conforme tradicional entendimento do Supremo Tribunal Federal (MARCHIONATTI, 2019, p. 63). O segundo, no caso de cargos eletivos, é a **diplomação**, solenidade realizada pela Justiça Eleitoral, momento anterior à posse e investidura no cargo (AVENA, 2022, p. 633). O terceiro é a **assunção de funções**, como ocorre com o chefe de missão diplomática, nos termos do artigo 13, item 1, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas<sup>38</sup> (MARCHIONATTI, 2019, p. 64).

No caso particular dos **parlamentares federais**, o marco inicial da prerrogativa é a diplomação por expressa disposição do artigo 51, parágrafo 1º, da Constituição Federal: “§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.” (BRASIL, 1988). Trata-se de proteção a fim de que o parlamentar eleito não seja impedido de tomar posse em decorrência de indevida persecução

---

<sup>37</sup> Nesse sentido, é o *caput* do artigo 13 da Lei n.º 8.112/1990: “Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.” (BRASIL, 1990).

<sup>38</sup> Esse tratado internacional foi internalizado no Brasil por meio do Decreto n.º 56.435/1965: “1. O Chefe da Missão é considerado como tendo assumido as suas funções no Estado acreditado no momento em que tenha entregado suas credenciais ou tenha comunicado a sua chegada e apresentado as cópias figuradas de suas credenciais ao Ministério das Relações Exteriores, ou ao Ministério em que se tenha convindo, de acordo com a prática observada no Estado acreditado, a qual deverá ser aplicada de maneira uniforme.” (BRASIL, 1965a).

penal (MARCHIONATTI, 2019, p. 42). Igual é o caso de parlamentar estadual, por força do artigo 27, parágrafo 1º (AVENA, 2022, p. 633).

Ocorre que no julgamento da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ, também relativo à prerrogativa de foro de parlamentares federais, o Supremo Tribunal Federal entendeu que: “O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas [...]” (BRASIL, 2018). Essa condição de que o fato ocorra “**durante exercício do cargo**” parece conflitar com a disposição do texto constitucional, que confere o foro desde a diplomação.

Ante a questão, Daniel Marchionatti (2019, p. 41) propõe que o citado precedente seja interpretado no sentido de que não há prerrogativa de foro em favor da autoridade pública somente na hipótese de interrupção ou suspensão do exercício de suas atribuições<sup>39</sup>, de forma que haja a compatibilização do enunciado com o referido dispositivo constitucional (MARCHIONATTI, 2019, p. 41 e 63).

Nesses termos, haveria a superação do entendimento, seguido pelo Tribunal em outras oportunidades<sup>40</sup>, de que **licenças e afastamentos temporários** não afetam a prerrogativa de foro, por não importarem na efetiva perda do cargo (MARCHIONATTI, 2019, p. 65).

Já o **termo final** da prerrogativa de foro se dá com a saída do cargo por parte de seu titular, seja por conclusão do mandato, renúncia, condenação penal, exoneração, demissão ou aposentadoria (MARCHIONATTI, 2019, p. 65).

Em relação à **renúncia ao cargo**<sup>41</sup>, o Supremo Tribunal Federal produziu precedentes em diferentes sentidos. Na Questão de Ordem da Ação Penal n.º 333/PB, julgada em 2007, a renúncia foi tida como ato legítimo e levou ao declínio de competência para a jurisdição ordinária (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 238).

Porém, em 2011, no julgamento da Ação Penal 396/RO, a Corte entendeu que houve **abuso de direito** do réu que renunciou ao cargo no dia anterior à data de julgamento. Assim,

---

<sup>39</sup> Nesse ponto, Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 532) destaca a interação dessa condicionante temporal e a condicionante material de relação funcional: “Inicialmente, prevalecia o entendimento de que, mesmo que o parlamentar estivesse licenciado, subsistiria a competência por prerrogativa de função. Hoje, todavia, prevalece o entendimento de que essa competência está relacionada diretamente ao exercício do cargo, razão pela qual se o parlamentar estiver licenciado não faz jus ao foro por prerrogativa de função, mesmo que se encontre no exercício de outra função para a qual não haja a previsão de foro por prerrogativa de função.”

<sup>40</sup> Como exemplo dessa orientação pela manutenção da prerrogativa de foro, mesmo com a interrupção de seu exercício, apontam-se para o Inquérito n.º 3.345/PR, apreciado em 2013, e o Inquérito n.º 3.357/PR, julgado em 2014 (PACELLI, 2021, p. 191; AVENA, 2022, p. 631).

<sup>41</sup> Sobre a **renúncia à prerrogativa de foro**, tem-se que ela não é possível, dado que o privilégio processual é conferido a fim de proteger o cargo, bem como que as regras de fixação de competência em razão da pessoa são absolutas, já que dispostas na Constituição Federal, de forma que acordo entre as partes não pode afastá-las (MARCHIONATTI, 2019, p. 30; MENDES; BRANCO, 2022, p. 239).



em face ainda do iminente risco de prescrição caso o feito fosse declinado, o Tribunal manteve sua competência e julgou a ação (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 251).

Já com a Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ, o Tribunal passou a adotar um critério objetivo, o despacho de intimação das partes para apresentação de alegações finais, para prorrogar sua competência, mesmo em face de eventual renúncia.

Outra questão relevante para identificação do marco final da prerrogativa de foro é a **reeleição** de mandatário. Caso a autoridade ocupe sucessiva e ininterruptamente<sup>42</sup> o mesmo cargo, não há a perda da prerrogativa de foro (AVENA, 2022, p. 632). Porém, havendo hiato, efetiva-se o termo final da prerrogativa em relação ao primeiro mandato, sobrevivendo novo termo inicial em relação ao segundo.

A despeito de ausência de precedentes, cogita-se a aplicação desse mesmo raciocínio nas hipóteses de **recondução**. Dessa forma, permanecendo a autoridade pública no exercício contínuo do mesmo cargo, mantém-se a prerrogativa de foro por todo o período (MARCHIONATTI, 2019, p. 67).

No entanto, permanece controvertida a hipótese de **mudança do cargo** para outro ao qual também se atribui foro especial.

Por um lado, com base no entendimento fixado no julgamento do Supremo Tribunal Federal da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ, pode-se defender que, se o autor do delito não mais exerce o cargo, não mais terá a prerrogativa do foro especial (AVENA, 2022, p. 632). Efetiva-se o termo final do privilégio processual, independentemente da posse superveniente em outro cargo.

Assim, por exemplo, a competência sobre conduta materialmente abrangida pelo foro especial praticada por deputado estadual, caso ele se eleja deputado federal, passará ao juízo singular ordinariamente competente.

Ocorre que, no julgamento da Questão de Ordem do Inquérito n.º 4.342, em 2021, o Supremo Tribunal Federal manteve sua competência em face da eleição para a Câmara dos Deputados de Senadora Federal investigada. Quanto ao foro especial, a Corte tratou da mesma forma que a reeleição o “**mandato cruzado**” de parlamentar entre as casas legislativas do Congresso Nacional<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Nesse ponto, Daniel Marchionatti (2019, p. 67) entende que a eleição de atual mandatário como suplente enseja a interrupção da prerrogativa, mesmo que ele venha a ocupar o cargo após vacância por parte do titular eleito.

<sup>43</sup> O referido julgado foi ementado nos seguintes termos: “INQUÉRITO CRIMINAL. QUESTÃO DE ORDEM. PARLAMENTAR FEDERAL. “MANDATOS CRUZADOS”. PRORROGAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DESDE QUE NÃO HAJA SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE ENTRE OS MANDATOS. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar Questão de Ordem suscitada nos autos da AP 937, de relatoria do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que a competência desta Corte para

Ademais, há o caso de mudança mediante **promoção**, quando os cargos estão organizados em carreiras. Em princípio, a ação penal conduzida contra juiz de Direito que vem a assumir o cargo de desembargador deve ser remetida ao Superior Tribunal de Justiça (QUEIROZ, 2020, p. 326).

Nesse caso, parece haver a modificação da prerrogativa funcional, sem a sua interrupção nem a efetivação do termo final, mas com a fixação do foro em outro tribunal. Porém, outra interpretação possível é a de que, ante a saída do cargo anterior, há a retroatividade do novo foro funcional em favor da autoridade, o que, porém, vai de encontro à condicionante de “crimes cometidos durante o exercício do cargo” adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ.

Portanto, essa e as outras questões citadas evidenciam a constante evolução da jurisprudência do Tribunal sobre os marcos de início e fim da prerrogativa de foro conferida aos titulares de cargos públicos. Tal assunto ainda é permeado com situações práticas cujas soluções são imprecisas ou estão em aberto, notadamente em face de novos precedentes e das particularidades dos diferentes cargos.

### **3.3.2 *Extra-atividade do foro***

Identificados os termos inicial e final da prerrogativa de foro, indaga-se sobre a possibilidade de ela alcançar fatos ocorridos antes ou após esses marcos, modificando a competência ordinariamente fixada.

A abrangência temporal de fatos anteriores ao termo inicial da prerrogativa de foro pode ser designada de **retroatividade do foro** e já foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, a superveniente posse em cargo dotado da prerrogativa ensejava o deslocamento ao novo tribunal competente, denominada de regra da atualidade do mandato (MORAES, 2022, p. 535).

Essa orientação, no entanto, foi alterada em 2018, com o julgamento da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ, em que, como já referido, passou-se a exigir que a infração

---

processar e julgar parlamentares, nos termos do art. 102, I, b, da Constituição Federal, restringe-se aos delitos praticados no exercício e em razão da função pública. 2. Vislumbrada a presença das balizas estabelecidas pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, o foro por prerrogativa de função alcança os casos denominados de “mandatos cruzados” de parlamentar federal. 3. Questão de ordem resolvida para assentar a prorrogação da competência criminal originária do Supremo Tribunal Federal exclusivamente nos casos de mandatos cruzados de parlamentar federal, ou seja, quando investido em mandato em casa legislativa diversa daquela que deu causa à fixação da competência originária, nos termos do art. 102, I, “b”, da Constituição Federal, sem solução de continuidade. (Inq 4342 QO, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2022)” (BRASIL, 2022).

penal ocorra durante exercício do cargo (AVENA, 2022, p. 630). Assim, a prerrogativa de foro do novo cargo ocupado não alcança mais os fatos anteriores.

Por sua vez, a abrangência de infrações penais praticadas posteriormente ao termo final, a **ultra-atividade do foro**, não é reconhecida, conforme a Súmula n.º 451 do Supremo Tribunal Federal, editada em 1964: “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional.” (BRASIL, 1964b).

Mesmo em se tratando de cargos vitalícios, tais como os de magistrados e de membros do Ministério Público, a saída do exercício da função implica na perda da prerrogativa de foro (MARCHIONATTI, 2019, p. 65). Visa-se resguardar o exercício da função pública, não quem tenha ocupado o cargo.

Assim, atualmente a abrangência temporal do foro especial observa **regra de contemporaneidade** entre a prática de infração penal e o período em que subsiste a prerrogativa funcional (LIMA, 2019, p. 509).

### ***3.3.3 Perda da prerrogativa e perpetuação da competência***

Outra questão relevante refere-se à competência de tribunal para julgar infração penal, inicialmente abrangida pelo foro especial, em face da realização do termo final da prerrogativa da autoridade infratora.

A posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, era de que, mesmo após cessado o exercício da função, a **competência do tribunal perpetuava-se** (AVENA, 2022, p. 629). Tal entendimento foi inscrito no enunciado n.º 394 da Súmula do Tribunal, editada em 1964: “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.” (BRASIL, 1964a).

Essa posição, em princípio, fundamenta-se na necessidade de resguardar a autonomia e independência do titular do cargo público, de forma que possa exercer suas atribuições sem ser ameaçado por indevida persecução penal, mesmo que ela se dê posteriormente à sua saída do cargo (MENDES; BRANCO, 2022, p. 239).

Porém, em 1999, na apreciação da Questão de Ordem do Inquérito n.º 687, a Corte alterou sua orientação e **cancelou o Enunciado n.º 394** (KRIEGER; RIBAS; QUADROS, 2019, p. 149). Dessa forma, a superveniência do termo final da prerrogativa de foro passou a implicar na adoção das regras ordinárias de fixação de competência, afastando, por conseguinte, a competência originária dos tribunais (NUCCI, 2021, p. 171).

A despeito de se tratar de competência absoluta em razão da pessoa, essa decisão foi modulada, de forma que teve efeitos *ex nunc*, sem afetar a validade dos atos processuais e decisões proferidos até então com base no entendimento anterior (MORAES, 2022, p. 535).

Ocorre que, com a **Lei n.º 10.628/2002**, o artigo 84 do CPP foi alterado, acrescentando-lhe dois parágrafos: o parágrafo 1º reintroduzia, em parte, a regra de perpetuação da jurisdição, nos casos de atos administrativos realizados pelo agente no exercício da função pública; por sua vez, o parágrafo 2º estendia a abrangência material do foro aos atos de improbidade administrativa (MORAES, 2022, p. 536).

Ainda, em sentido semelhante, o já referido artigo 2º, parágrafo único, da Lei n.º 11.036/2004 estendeu aos ex-presidentes do Banco Central a prerrogativa de foro, também nos casos de atos administrativos praticados no exercício da função. Dessa forma, a superveniência do termo final da prerrogativa não afastava por completo o foro especial.

No entanto, ao apreciar ambas as leis, o Supremo Tribunal Federal chegou a entendimentos contraditórios. No julgamento da **ADI n.º 3.289/DF e n.º 3.290/DF**, em maio de 2005, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade da Lei n.º 11.036/2004, inclusive da parte relativa à perpetuação da jurisdição especial (PACELLI, 2021, p. 180).

Já na apreciação da **ADI n.º 2.792/DF** e da **ADI n.º 2.860/DF**, em setembro de 2005, foi declarada a inconstitucionalidade de ambos os parágrafos inseridos no artigo 84 do CPP pela Lei n.º 10.628/2002. Tal decisão fundamentou-se no fato de que a interpretação da Corte sobre o texto constitucional, ocorrida no ato de cancelamento da Súmula n.º 394, não pode ser alterada por legislação ordinária (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 242).

Porém, em 2012, essa **decisão foi modulada** com efeitos *ex nunc* nos Embargos de Declaração na ADI n.º 2.792/DF. Assim, entre o início da vigência da Lei n.º 10.628/2002 e a sua declaração de inconstitucionalidade, em 15 de setembro de 2005, houve situação intermediária em que a jurisdição especial era mantida, mesmo após a saída do cargo pelo agente, apenas no caso de crimes relativos a atos administrativos praticados no exercício da respectiva função (AVENA, 2022, p. 629).

A partir de então, a realização do termo final da prerrogativa de foro passou a implicar no declínio do feito por parte de tribunal inicialmente competente. Porém, essa orientação também ensejou alguns problemas, notadamente em face da **conclusão da instrução processual** pelo tribunal, bem como ante ao risco de prescrição da pretensão punitiva e de impunidade de autoridades públicas.

Com o intuito de mitigar tal questão, conforme já visto nesta seção, a renúncia ao cargo feita na iminência de julgamento foi considerada como abuso de direito pelo Supremo Tribunal

Federal, no julgamento Ação Penal 396/RO, de forma a excepcionalmente perpetuar a competência da Corte (MARCHIONATTI, 2019, p. 69).

Contudo, em outros casos de saída do cargo, como o de conclusão do mandato de agente político, sem reeleição, não restava alternativa além do declínio, mesmo que concluída a sua instrução, a exemplo do ocorrido no Inquérito n.º 3.734/SP, que tramitou no Supremo Tribunal Federal<sup>44</sup> (MARCHIONATTI, 2019, p. 69).

Neste ponto específico, posteriormente a Corte alterou novamente o seu entendimento ao julgar a **Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ**, nos seguintes termos (BRASIL, 2018):

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

Dessa forma, com o **despacho de intimação das partes para alegações finais**, nos termos do artigo 11 da Lei n.º 8.038/1990<sup>45</sup>, fixa-se definitivamente a competência no foro especial (AVENA, 2022, p. 630), independentemente de posterior realização de termo final da prerrogativa. Trata-se de marco objetivo, aplicável tanto a casos de renúncia ao cargo quanto a de fim de exercício do cargo por outras formas, como o de conclusão de mandato eletivo (MORAES, 2022, p. 535; PACELLI, 2021, p. 191).

Todavia, esse novo paradigma relativo à abrangência do foro especial também foi modulado com efeitos *ex nunc*, resguardando-se a validade dos atos processuais e decisões proferidas com base na concepção anterior (MARCHIONATTI, 2019, p. 20).

Em síntese, consoante as críticas feitas contra o foro privilegiado, a atual orientação do Supremo Tribunal Federal visa a evitar principalmente, além do prolongamento de eventual ação penal por prazo excessivo, que a competência originária do tribunal seja manipulada ou alterada de forma que cause prejuízos ou retarde a responsabilização penal de agentes públicos. **Excepcionalmente perpetua-se a jurisdição especial** para realizar o princípio republicano,

<sup>44</sup> A decisão que determinou a remessa do feito ao primeiro grau jurisdicional ostenta a seguinte ementa: “INQUÉRITO. DEPUTADO FEDERAL NÃO REELEITO. PRERROGATIVA DE FORO. 1. A Turma, por maioria de votos, já decidiu que a renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarreta a perda de competência do Supremo Tribunal Federal. Precedente: AP 606-QO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (Sessão de 07.10.2014). 2. Todavia, na hipótese de não reeleição, não se afigura ser o caso de aplicação da mesma doutrina. 3. Declínio da competência para o juízo de primeiro grau. (Inq 3734, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 10/02/2015)”. (BRASIL, 2015a).

<sup>45</sup> “Art. 11 - Realizadas as diligências, ou não sendo estas requeridas nem determinadas pelo relator, serão intimadas a acusação e a defesa para, sucessivamente, apresentarem, no prazo de quinze dias, alegações escritas.” (BRASIL, 1990).

mas nos demais casos a superveniência do termo final da prerrogativa acarreta o deslocamento do foro para processamento e julgamento.

#### **4 FORO ESPECIAL E OUTRAS REGRAS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

Mesmo que se identifique que certo caso é abrangido pelo foro especial, é possível que o órgão julgador seja modificado em face da incidência de outras regras de fixação de competência em razão de matéria ou do local do crime, bem como de reunião de processos e de incidente de exceção da verdade, conforme se verá a seguir.

##### **4.1 Competência em razão da matéria**

A Constituição Federal prevê que infrações penais sejam julgadas em órgãos ou ramos distintos do Poder Judiciário, a depender de sua natureza, se crimes estaduais, federais, eleitorais, militares ou dolosos contra a vida. Ao mesmo tempo, o texto constitucional também fixa o foro especial de autoridades públicas em diversos tribunais intermediários e superiores.

Assim, é necessária a resolução de aparente conflito de competências, quando o foro especial é previsto para órgão de Justiça distinta à da natureza da infração. Sobre esses casos, atualmente identificam-se duas possíveis respostas: (a) a **manutenção do foro especial no órgão jurisdicional** indicado no texto normativo; ou (b) o **deslocamento da competência para órgão congênere** da respectiva Justiça, conforme a natureza da infração (MARCHIONATTI, 2019, p. 58).

Tratando-se de infração penal imputada a **magistrado ou membro do Ministério Público**, via de regra, prevalece o foro especial sobre as regras de competência material.

É o que ocorre, independentemente da natureza do crime, com o foro especial fixado no **Supremo Tribunal Federal** e no **Superior Tribunal de Justiça**, para ministros dos tribunais superiores, desembargadores dos tribunais intermediários e membros do Ministério Público da União que oficiam perante tribunais (AVENA, 2022, p. 640).

Outrossim, é a maioria dos casos de foro especial previsto pela Constituição Federal em **Tribunal de Justiça estadual** e em **Tribunal Regional Federal**, para juízes de 1º grau, membros do Ministério Público da União que oficiam em 1º grau e membros do Ministério Público estadual. Em face de **crime estadual, federal, militar ou doloso contra a vida**, a competência originária desses tribunais é sempre mantida (AVENA, 2022, p. 636).

Dessa forma, por exemplo, Juiz de Direito que pratica crime federal é julgado pelo Tribunal de Justiça ao qual está vinculado. Enquanto isso, Juiz do Trabalho ou Juiz Federal que cometam homicídio, crime estadual, são julgados pelo Tribunal Regional Federal da área em que oficiam, assim como Promotor de Justiça Militar que comete crime militar.

No entanto, os **crimes eleitorais** são expressamente excluídos pela Constituição Federal da competência originária dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, conforme o seu artigo 108, inciso I, alínea “a”, e artigo 96, inciso III. Por conseguinte, adota-se a segunda solução apontada, deslocando-se o foro especial para órgão jurisdicional congênere da Justiça Eleitoral, que é o **Tribunal Regional Eleitoral** da respectiva área, em observância à simetria no tratamento dessas autoridades, garantida a apreciação por órgão colegiado (PACELLI, 2021, p. 188).

No caso de **outras autoridades públicas**, do Poder Executivo e Legislativo, quando o foro especial é fixado nos tribunais superiores, a natureza do crime tampouco enseja a mudança do órgão julgador expresso no texto constitucional.

Porém, caso o foro seja previsto em tribunal intermediário, como é o de prefeito municipal, as regras de competência em razão da matéria devem ser observadas, salvo no caso de crime doloso contra a vida. Assim, há o **deslocamento do foro para tribunal congênere** da respectiva Justiça<sup>46</sup>, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal inscrito na sua Súmula n.º 702<sup>47</sup> (AVENA, 2022, p. 641). Tratando-se de foro previsto em Constituição estadual, a exemplo de deputado estadual, raciocínio semelhante deve ser adotado<sup>48</sup> (PACELLI, 2021, p. 188; LIMA, 2019, p. 520).

Sobre os **crimes dolosos contra a vida**, há algumas peculiaridades. Inicialmente, reitera-se que a competência do Tribunal do Júri é afastada pelo foro privilegiado previsto na

---

<sup>46</sup> Sobre os crimes militares, Eugênio Pacelli (2021, p. 187) sustenta ainda a seguinte possibilidade: “Então, já flexibilizado o foro constitucional dos Tribunais de Justiça nos crimes eleitorais e nos crimes federais, por força de interpretação sistemática, não vemos problemas na especificação, nas Constituições dos Estados, da competência da Justiça Militar para os crimes militares para prefeitos e deputados estaduais, com o que se garantiria a prerrogativa de julgamento em órgão de segunda instância. Ausente previsão nas Constituições dos Estados, estaria mantida a competência do Tribunal de Justiça.”

<sup>47</sup> Enunciado n.º 702 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: “A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau.” (BRASIL, 2003a).

<sup>48</sup> Em sentido oposto, Daniel Marchionatti (2019, p. 59) argumenta: “Por fim, há dúvida sobre a prevalência do foro decorrente exclusivamente da Constituição Estadual (foro simétrico municipal ou foro assimétrico) em caso de competência de Justiça Federal. [...] Penso que a competência é do Juízo Federal de primeira instância. O poder de auto-organização do Estado é o fundamento da competência da Constituição estadual para definir as competências do TJ (art. 125, § 1º, da CF). Como a Justiça Federal não é organizada pelo Estado, não se aplicam em seu âmbito as regras do foro exclusivamente estabelecido pela Constituição Estadual.”

Constituição Federal, já que, ante o conflito entre normas de mesma hierarquia, prevalece a disposição especial sobre a geral (MORAES, 2022, p. 116).

Porém, tratando-se de prerrogativa de foro prevista em Constituição Estadual, cogiram-se duas situações distintas.

A primeira hipótese é a de **foro estadual assimétrico**, o qual não afasta a competência do Tribunal do Júri, consoante a Súmula Vinculante n.º 45 do Supremo Tribunal Federal (MENDES; BRANCO, 2022, p. 441). Contudo, conforme já abordado no tópico próprio, a Corte não mais permite esse tipo de prerrogativa, por falta fundamento em paradigma da Constituição Federal.

Já a segunda situação refere-se ao **foro estadual simétrico**, sobre o qual ainda resta controvérsia. Em se tratando de crime doloso contra a vida, Norberto Avena (2022, p. 641) indica que o Tribunal do Júri é o órgão competente para julgar vice-governador, mesmo havendo previsão estadual da prerrogativa e, em tese, simetria com o cargo de Vice-Presidente da República. Por sua vez, Daniel Marchionatti (2019, p. 51) e Alexandre de Moraes (2022, p. 117) entendem que os deputados estaduais e secretários de Estado, cargos simétricos respectivamente aos de deputados federais e de ministros de Estado, seriam processados e julgados perante o Tribunal de Justiça ou, no caso de crime federal, perante o Tribunal Regional Federal.

De toda forma, observa-se que as normas de fixação da competência em razão da matéria são ora afastadas, ora mitigadas, pelas normas relativas ao foro especial.

#### **4.2 Competência em razão do local da infração**

A legislação ordinária dispõe sobre regras de fixação da competência em razão do local da infração ou do seu resultado. Ocorre que tais disposições, por vezes, entram em conflito com a prerrogativa de foro.

Quando o foro especial é fixado em tribunal superior com jurisdição sobre todo o território nacional, não há maiores dúvidas. Porém, nos casos de foro especial perante órgãos estaduais ou regionais, adota-se o critério de regionalização<sup>49</sup>, de forma que o tribunal competente é aquele do local de origem da autoridade (PACELLI, 2021, p. 184).

---

<sup>49</sup> De forma crítica a esse modelo, Eugênio Pacelli (2021, p. 190) discorre: “Se a explicação normalmente utilizada para a adoção de foros privativos para determinados ocupantes de cargo público reside na necessidade da atuação jurisdicional colegiada (tribunais), em atenção também a maior experiência judicante de seus membros, por que razão um prefeito de determinada cidade de Minas Gerais que comete homicídio em outra cidade do interior de qualquer outro Estado deve ser julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais? Não há como argumentar com uma suposta vinculação do prefeito ao Tribunal de Justiça do Estado a que pertence o seu Município, já que,



Assim, independentemente do local da infração, é competente, conforme a natureza do crime, o Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional Eleitoral com abrangência jurisdicional sobre o Estado ou Município em que a autoridade pública exerce suas funções (AVENA, 2022, p. 634).

Por exemplo, mesmo que prefeito municipal pratique em outro Estado crime abrangido pelo foro especial, é competente o Tribunal de Justiça do Estado de seu Município ou, tratando-se de crime eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral com abrangência jurisdicional sobre o Município.

Tal entendimento aplica-se, com as ressalvas feitas na seção anterior, a casos envolvendo magistrados e membros do Ministério Público, bem como outras autoridades públicas, cuja prerrogativa de foro tem paradigma na Constituição Federal ou é expressamente previsto por ela.

### 4.3 Conexão e continência

Outra questão relevante refere-se ao possível conflito existente entre as normas que regulam a conexão e continência, previstas na legislação ordinária, e as normas constitucionais que fixam a competência *ratione personae*.

A modificação de competência pela reunião de processos **conexos** se dá nos casos que envolvem múltiplos agentes em que se constate na prática de fatos ou de infrações penais distintas a simultaneidade, o concurso de agentes, a reciprocamente ou a relação teleológica entre elas, conforme o artigo 76, incisos I e II do CPP (NUCCI, 2021, p. 180/182).

Além disso, é possível a **conexão instrumental** nos casos de fatos distintos, em que a apuração das circunstâncias de uma infração afeta a de outra, nos termos do inciso III do referido artigo (NUCCI, 2021, p. 182).

Por sua vez, consoante o artigo 77, incisos I e II, do CPP, a reunião de feitos por **continência** é devida quando há a imputação da prática de uma mesma infração a mais de um agente, seja coautor, seja partícipe, bem como quando há concurso formal de crimes, cometidos

---

como é óbvio, a única vinculação que poderia haver em uma tal perspectiva seria, quando muito e sob específicas e localizadas ponderações, uma vinculação de natureza política do Município ao Estado-membro, que nada diz respeito à questão jurisdicional. Aliás, uma das preocupações que norteiam a fixação de competência por prerrogativa de funções é exatamente com a possibilidade da prejudicial intervenção de pressões externas sobre o órgão judicante. Por isso, muito mais razoável, parece-nos, seria a aplicação do disposto no art. 70 do CPP nos casos sujeitos à competência dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais de Justiça.”.

em um único contexto fático, inclusive nas situações de erro na execução e de resultado diverso do pretendido (NUCCI, 2021, p. 183/184).

Tais disposições legais visam a economia processual, evitando que as mesmas provas sejam produzidas repetidamente em processos distintos, e, ao mesmo tempo, buscam evitar decisões contraditórias, caso os órgãos jurisdicionais apreciassem cada feito separadamente (NUCCI, 2021, p. 178 e 183).

Na hipótese de **unidade processual quanto a infrações penais de naturezas diversas**, adotam-se as considerações explanadas na seção inicial deste capítulo, somadas à força atrativa da competência Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.

Assim, em princípio, reunidos em um único processo a apuração de crime estadual e federal é competente a Justiça Federal, consoante a Súmula n.º 122<sup>50</sup> do Superior Tribunal de Justiça. Ademais, sendo a conexão com crime eleitoral, a competência é da Justiça Eleitoral (AVENA, 2022, p. 635), em sintonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento, em 2019, de Agravo Regimental no Inquérito n.º 4.435/DF<sup>51</sup>.

Ocorre que, muitas vezes, a prerrogativa funcional de foro especial prevalece sobre as regras de fixação de competência em razão da matéria, principalmente nos tribunais superiores e, eventualmente, nos tribunais intermediários, conforme abordado anteriormente. Dessa forma, é possível que corte de Justiça distinta seja competente sobre crimes estaduais, federais ou eleitorais reunidos em um único processo, conforme o caso.

Já nos casos de **reunião de processos de múltiplos agentes em um tribunal**, há a possível extensão da abrangência pessoal do foro especial pela legislação ordinária, alcançando agentes sem a prerrogativa, a despeito da ausência de previsão constitucional para tal<sup>52</sup> (TAVARES, 2022, p. 282).

Por muito tempo, a posição do Supremo Tribunal Federal foi a de separação dos casos de coautoria e participação entre autoridade detentora de foro e indivíduo sem a mesma prerrogativa.

---

<sup>50</sup> “Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, “a”, do Código de Processo Penal.” (BRASIL, 1994).

<sup>51</sup> O referido julgado porta a seguinte ementa: “COMPETÊNCIA – JUSTIÇA ELEITORAL – CRIMES CONEXOS. Compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal. (Inq 4435 AgR-quarto, Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2019)” (BRASIL, 2019).

<sup>52</sup> Sobre esse ponto, Guilherme Nucci (2021, p. 189) sustenta: “Parece-nos incabível que a Constituição Federal deva descer a tais detalhes, fixando regras de conexão, continência e prorrogação de competência, algo naturalmente atribuído à lei processual penal. Por isso, não vemos qualquer inconveniente em privilegiar o foro porque a função exercida por um dos réus assim determina, seguindo-se preceito constitucional, estendendo-se aos coautores o mesmo foro, por força, agora, do disposto no Código de Processo Penal.”

Porém, em 2006, no julgamento da **Questão de Ordem do Inquérito n.º 2.245/MG**, a Corte manteve a reunião de processos, considerando os riscos de prescrição e a necessidade de celeridade na prestação jurisdicional, dentre outros fatores (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 237). Assim, a despeito dos pedidos de desmembramento processual feitos por vários réus que não detinham a prerrogativa de foro, a unidade processual foi mantida, havendo a instauração e o posterior julgamento da Ação Penal n.º 470/MG pelo Tribunal (TAVARES, 2022, p. 282).

Já em 2014, no julgamento de **Agravo Regimental no Inquérito n.º 3.515/SP**<sup>53</sup>, a Corte voltou a afirmar a excepcionalidade da reunião de processos nos casos em que há réu sem a prerrogativa de foro, devendo-se proceder ao desmembramento e declínio ao órgão ordinariamente competente (PACELLI, 2021, p. 194).

Assim, considerando ainda as críticas feitas ao foro privilegiado, há grande preocupação com a efetividade e o funcionamento da jurisdição penal originária dos tribunais, especialmente em face de causas de maior complexidade e com grande número de réus, o que muitas vezes enseja a cisão processual (AVENA, 2022, p. 688).

Portanto, parece haver certa imprecisão acerca dos critérios judiciais para que seja mantida a unidade processual por conexão ou continência, mesmo que excepcionalmente. Mas, uma vez reunidos em tribunal os processos de réus com e sem a prerrogativa de foro, não há de se sustentar a violação dos **princípios do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal**, consoante a Súmula n.º 704 do Supremo Tribunal Federal<sup>54</sup>.

Já nos casos de corréus com **foros especiais distintos**, há controvérsia. Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 517/518) sustenta que, havendo prerrogativas processuais expressas nas Constituição Federal fixando foro especial em tribunais diversos, não seria possível que a legislação infraconstitucional modificasse tais competências originárias.

Em sentido oposto, Norberto Avena (2022, p. 687) entende que, nesses casos, há a prevalência do foro especial do tribunal mais graduado, nos termos do artigo 78, inciso II, do Código de Processo Penal e da Súmula n.º 704 do Supremo Tribunal Federal. Inclusive, esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o HC n.º 91.437/SP<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> A referida decisão porta a seguinte ementa: “RECURSO – PRAZO – TERMO INICIAL – MINISTÉRIO PÚBLICO. A contagem do prazo para o Ministério Público começa a fluir no dia seguinte ao do recebimento do processo no Órgão. Competência – Prerrogativa de Foro – Natureza da Disciplina. A competência por prerrogativa de foro é de Direito estrito, não se podendo, considerada conexão ou continência, estendê-la a ponto de alcançar inquérito ou ação penal relativos a cidadão comum. (Inq 3515 AgR, Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2014)” (BRASIL, 2014).

<sup>54</sup> A citada súmula dispõe que: “Não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do co-réu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados.” (BRASIL, 2003b).

<sup>55</sup> O referido julgado recebeu a seguinte ementa: “COMPETÊNCIA CRIMINAL. AÇÃO PENAL. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Condição de co-réu. Conexão da acusação com fatos imputados a

Assim, por exemplo, praticada infração abrangida material e temporalmente pelo foro especial, mediante o concurso de Deputado Federal, desembargador de Tribunal de Justiça e funcionário público sem a prerrogativa, o órgão jurisdicional competente para julgamento dos três réus é o Supremo Tribunal Federal, caso decida manter a unidade do processo.

Porém, tratando-se de **crime doloso contra a vida**, a orientação majoritariamente aceita é a de que, em relação ao agente que não detém prerrogativa de foro, a competência do Tribunal do Júri prevalece sobre as disposições legais de reunião de processos, dada a incidência de regra constitucional de fixação de competência em razão da matéria<sup>56</sup>, inscrita no artigo 5º, inciso XXXVIII, da Constituição Federal (MORAES, 2022, p. 117; AVENA, 2022, p. 685). Portanto, fala-se na separação obrigatória dos processos (PACELLI, 2021, p. 195).

Considerando o exemplo feito anteriormente, tratando-se da prática de crime doloso contra a vida, ainda haveria a competência originária do Supremo Tribunal Federal sobre ambas as autoridades públicas, sendo devida a separação do feito apenas em relação ao funcionário público, para que fosse julgado pelo Tribunal do Júri competente.

Dito isso, havendo pessoa com prerrogativa de foro entre os investigados ou os réus, não cabe ao juiz singular ou ao tribunal de menor graduação **decidir sobre a reunião ou desmembramento** dos processos, sendo competente para tal apenas o tribunal de maior graduação (MORAES, 2022, p. 644).

Nesse sentido, ao julgar a Reclamação n.º 25.537/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a usurpação de sua competência por juízo singular em inquérito instaurado contra servidores públicos sem foro, dada a presença de **indícios da concorrência de autoridades com prerrogativa** na prática das condutas apuradas (MENDES; BRANCO, 2022, p. 305).

---

desembargador. Pretensão de ser julgado perante o Tribunal de Justiça. Inadmissibilidade. Prerrogativa de foro. Irrenunciabilidade. Ofensa às garantias do juiz natural e da ampla defesa, elementares do devido processo legal. Inexistência. Feito da competência do Superior Tribunal de Justiça. HC denegado. Aplicação da súmula 704. Não viola as garantias do juiz natural e da ampla defesa, elementares do devido processo legal, a atração, por conexão ou continência, do processo do co-réu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados, a qual é irrenunciável. (HC 91437, Relator(a): Cezar Peluso, Segunda Turma, julgado em 04/09/2007, DJe-126, publicado em 19/10/2007)” (BRASIL, 2007).

<sup>56</sup> Em relação à interação entre as regras de fixação de competência em razão da matéria e o concurso de agentes, Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 514) faz as seguintes considerações acerca do julgamento do HC n.º 68.846/RJ pelo STF: “Com a devida vênia, queremos discordar do entendimento firmado pela Suprema Corte, pelo menos no que toca ao julgamento dos demais agentes perante o Tribunal de Justiça. Quanto ao Juiz de Direito, andou bem a Suprema Corte ao firmar a competência do Tribunal de Justiça, mesmo em se tratando de crime perpetrado contra interesse de autarquia federal, o que, em tese, atrairia a competência da Justiça Federal (CF, art. 109, IV). [...] No que toca aos demais agentes, todavia, pensamos, ser impossível a existência de um *simultaneus* perante o Tribunal de Justiça, sob pena de malferimos a competência da Justiça Federal prevista expressamente na Constituição Federal, a qual é tida como de natureza absoluta (CF, art. 109, IV). Na medida em que a conexão e a continência funcionam como critérios de alteração de competência, só podem incidir sobre hipóteses de competência relativa.”.

Em suma, eventual conexão ou continência relativa a condutas de múltiplos sujeitos enseja a remessa do feito ao tribunal respectivo, ante a prerrogativa de foro especial de algum desses indivíduos. Somente ao tribunal cabe decidir sobre a unidade do processo ou o seu desmembramento.

#### 4.4 Exceção da verdade

Também é capaz de modificar a competência jurisdicional a exceção da verdade oposta por querelado ou denunciado<sup>57</sup> contra autoridade pública com prerrogativa de foro, conforme o artigo 85 do Código de Processo Penal<sup>58</sup> (AVENA, 2022, p. 642).

Via de regra, o juiz da ação penal que tem como objeto crime de calúnia ou difamação é o competente para julgamento da exceção da verdade.

Porém, tratando-se de **calúnia**, se o querelante detiver prerrogativa de foro, a exceção deve ser julgada pelo respectivo tribunal (NUCCI, 2021, p. 173), já que envolve o reconhecimento judicial da prática de crime, portanto conduta materialmente abrangida pelo foro especial.

No caso de **difamação**, essa disposição é aplicável apenas se for imputada contravenção penal à autoridade pública. Já na hipótese de o fato ofensivo imputado não constituir infração penal, mesmo que seja ilícito administrativo, por exemplo, não há o deslocamento para foro especial (AVENA, 2022, p. 643/644).

Cogita-se ainda que, conforme a nova orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, para que haja o julgamento da exceção em foro especial, a infração penal imputada **se relacione com a função pública** e seja concomitante ao seu exercício pelo querelante/excepto. Essas condicionantes jurisprudenciais da abrangência material e temporal do foro especial, em tese, também se aplicam às situações de exceção da verdade.

---

<sup>57</sup> Sobre a exceção da verdade em ação penal pública, Norberto Avena (2022, p. 643) esclarece que: “[...] na esteira da jurisprudência dominante, o deslocamento da competência para julgamento da exceção da verdade, na hipótese do art. 85 do CPP, justifica-se pelo fato de que tal exceção, por ficção jurídica, coloca o ofendido de crime de calúnia detentor de foro privilegiado na posição de acusado, podendo inclusive ser responsabilizado criminalmente pela prática do crime objeto da exceção. Ora, tal situação não se modifica pelo fato de o crime de calúnia ser objeto de processo instaurado mediante ação pública, principalmente porque também nesse caso é possível ao acusado opor a *exceptio veritatis*.”

<sup>58</sup>“Art. 85. Nos processos por crime contra a honra, em que forem querelantes as pessoas que a Constituição sujeita à jurisdição do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação, àquele ou a estes caberá o julgamento, quando oposta e admitida a exceção da verdade.” (BRASIL, 1941).

Dessa forma, oposta exceção, sua **admissibilidade** será analisada pelo juiz de primeiro grau, que, caso a aceite, procederá à **instrução** processual incidental<sup>59</sup> (AVENA, 2022, p. 642/643).

Sendo o caso de conduta abrangida pelo foro especial, o feito será remetido ao tribunal competente, que julgará unicamente a exceção da verdade. Se **improcedente** a exceção, o tribunal devolverá os autos para que o juiz singular prossiga com a ação penal. Se **procedente**, será comunicado o órgão do Ministério Público com atribuições para denunciar a autoridade excepta, retornando os autos à primeira instância para que o querelado ou acusado seja absolvido (AVENA, 2022, p. 643).

Em suma, o foro especial alcança as infrações penais imputadas à autoridade detentora da prerrogativa, mesmo em exceção da verdade.

## 5 EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme evidenciado nos capítulos anteriores, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca de diferentes aspectos do foro privilegiado variou muito ao longo das últimas décadas. Assim, houve períodos de interpretação ora ampliativa do instituto, ora restritiva (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 236).

Os principais marcos jurisprudenciais e legais acerca do tema, os quais já foram abordados anteriormente, podem ser sintetizados da seguinte forma:

### Quadro 2 – Principais marcos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o foro por prerrogativa de função

Ano	Marco	Orientação
1964	Súmula n.º 394	<b>Abrangência temporal:</b> perpetuação da jurisdição especial além do seu marco final, em favor do ex-detentor do cargo.
1999	Inq. N.º 687/DF	Cancelamento da Súmula n.º 394 do STF <b>Abrangência temporal:</b> declínio ao órgão ordinariamente competente ante a superveniência do termo final da prerrogativa de foro.

<sup>59</sup> Nesse ponto particular, é interessante notar que, excepcionalmente, juiz singular é competente sobre a produção de provas relativas a infrações penais supostamente cometidas por autoridade pública com prerrogativa de foro. Indaga-se se os poderes instrutórios do juiz seriam mitigados pela competência originária do tribunal, principalmente no caso de medidas sujeitas ao controle judicial, tais como quebras de sigilo contra a autoridade.

2002	Lei n.º 10.628/02	<p><b>Abrangência material:</b> extensão do foro criminal aos atos de improbidade administrativa;</p> <p><b>Abrangência temporal:</b> perpetuação da jurisdição especial além do marco final, relativo aos atos administrativos praticados no exercício da função.</p>
2004	Lei n.º 11.036/04	<p><b>Abrangência pessoal:</b> equiparação a Ministro de Estado do Presidente do Banco Central;</p> <p><b>Abrangência temporal:</b> perpetuação da jurisdição especial além do marco final, relativo aos atos administrativos praticados no exercício da função.</p>
2005	ADI n.º 3.289/DF e ADI n.º 3.290/DF	Declaração de constitucionalidade da Lei n.º 11.036/04
2005	ADI n.º 2.797/DF e ADI n.º 2.860/DF	<p>Declaração de inconstitucionalidade de parte da Lei n.º 10.628/02.</p> <p><b>Abrangência material:</b> inconstitucional extensão do foro, mediante lei ordinária, a atos de improbidade administrativa;</p> <p><b>Abrangência temporal:</b> declínio ao órgão ordinariamente competente ante a superveniência do termo final da prerrogativa de foro.</p>
2006	QO no Inq. N.º 2.245/DF (posterior AP n.º 470)	<b>Abrangência pessoal:</b> ante a coautoria e participação de autoridades com prerrogativa, vários outros réus também foram julgados pelo tribunal.
2007	QO na AP n.º 333/PB	<b>Abrangência temporal:</b> a renúncia ao cargo, como termo final da prerrogativa de foro, ensejou o declínio da competência do Tribunal.
2010	QO na AP n.º 396/RO	<b>Abrangência temporal:</b> a renúncia ao cargo, na véspera do julgamento, foi considerada abuso de direito, sendo mantida a competência do STF.
2010	QO na AP n.º 536/MG	<b>Abrangência temporal:</b> a renúncia ao cargo, como termo final da prerrogativa de foro, ensejou o declínio da competência do Tribunal.

2018	QO na AP n.º 937/RJ	<p><b>Abrangência material:</b> a relação funcional entre a conduta e a função é necessária para a incidência do foro especial;</p> <p><b>Abrangência temporal:</b> a prática da conduta durante o exercício da função é condição para incidência do foro; e perpetua-se a competência do Tribunal com o despacho de intimação para alegações finais.</p>
2021	ADI n.º 558/RJ	<p><b>Abrangência pessoal:</b> vedada previsão de foro especial para vereador em Constituição Estadual.</p>
2021	ADI n.º 6.515/AM	<p><b>Abrangência pessoal:</b> só é admitido foro especial em Constituição Estadual caso seja expressamente previsto ou simétrico à Constituição Federal.</p>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de João Roberto Silva Ataíde e Ilton Norberto Robl Filho (2021).

Essas e outras decisões do Supremo Tribunal Federal, sejam em ações de controle abstrato de constitucionalidade, sejam em inquéritos e ações penais originárias da Corte, refletem diferentes problemas com os quais o Tribunal se deparou e que influíram para que, mesmo sem a alteração do texto constitucional, houvesse a constante **mutação constitucional por interpretação judicial** do foro por prerrogativa de função (BARROSO, 2022, p. 53).

Dentre os **elementos que influem nessa evolução da jurisprudência**, destacam-se: (a) a busca de **efetividade** da atuação do Supremo Tribunal Federal, em face da prescrição e da impunidade de autoridades públicas infratoras; (b) o grande **número de processos** na Corte Constitucional, não vocacionada a instrução e julgamento de diversas ações penais originárias; (c) as **críticas doutrinárias** feitas ao instituto; e (d) a **opinião popular** desfavorável sobre o foro especial.

Exemplo desse fenômeno foi o julgamento da **Questão de Ordem do Inquérito n.º 2.245/DF**, em que a Corte manteve a unidade de processos, estendendo o foro especial a pessoas sem a prerrogativa. Dessa forma, a decisão do Supremo Tribunal Federal pautou-se na necessidade de prestação judiciária célere e conforme a expectativa da sociedade, evitando a impunidade dos infratores, caso houvesse o desmembramento e declínio dos feitos ao juízo de 1º grau (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 245/246).

Já no julgamento da **Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ**, igualmente visando evitar a prescrição e a impunidade de autoridades públicas infratoras, em face do grande número de inquéritos e ações penais, o Tribunal decidiu reduzir a abrangência material e temporal da



prerrogativa de foro, consoante as críticas doutrinárias e a opinião pública desfavoráveis ao instituto (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 246).

Destaca-se ainda que, na grande maioria das ações penais que tramitam no Supremo Tribunal Federal, ocorre a **prescrição a pretensão punitiva ou o declínio de competência**, com a superveniência do termo final da prerrogativa de foro, sendo poucos os casos efetivamente levados a julgamento de mérito (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 340).

Nesses termos, houve paulatina mudança de paradigma jurisprudencial acerca do foro. Antes a **natureza constitucional e política** do instituto era predominante, possibilitando a ampliação de sua abrangência conforme a conveniência política (MARCHIONATTI, 2019, p. 6). Porém, desde 1999, com o cancelamento o enunciado n.º 394 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, e especialmente desde a apreciação da Questão de Ordem da Ação Penal n.º 937/RJ, o Tribunal vem adotado uma postura mais restritiva do instituto (ATAÍDE; ROBL FILHO, 2021, p. 253).

Apesar de sua elevada relevância, a discussão sobre a seletividade e o ativismo na atuação do Supremo Tribunal Federal não foi o objeto central deste estudo. De toda forma, constata-se a tendência da Corte de solucionar questões concretas com as quais se depara mediante a mudança e evolução da interpretação dada ao foro por prerrogativa de função.

Essa movimentação, a despeito de visar atender às **demandas da sociedade** pela responsabilização penal de agentes públicos, também enseja críticas, considerando que o texto constitucional não foi alterado. (MARCHIONATTI, 2019, p. 9).

A partir da **interpretação histórica** do instituto, constata-se que a ampla abrangência do foro especial era acolhida pela jurisprudência no momento de promulgação da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o Constituinte Originário adotou e estendeu conscientemente esse modelo protetivo de autoridades públicas, levando em conta o passado recente de autoritarismo no país (MARCHIONATTI, 2019, p. 11).

Assim, nas movimentações de sua jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal possivelmente extrapola o papel de intérprete e guardião constitucional, promovendo aparente **revisão da Constituição Federal** (MENDES; BRANCO, 2022, p. 240), fazendo ler aquilo que deveria constar no texto constitucional, mas que efetivamente não está escrito (MARCHIONATTI, 2019, p. 14).

A alteração dos contornos do foro por prerrogativa de função é assunto político, concernente ao Poder Constituinte Reformador. Porém, considerando a mora na atuação do Poder Legislativo, os anseios da sociedade pelo combate à corrupção e à impunidade, bem como

os reflexos na reputação do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal assumiu o protagonismo sobre a questão (VERBICARO; REBÊLO, 2018, p. 348).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica de obras doutrinárias e de artigos de revistas especializadas em Direito Constitucional e Direito Processual Penal, espera-se que, na abordagem feita sobre o foro por prerrogativa de função e sobre a correlata jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se tenha precisado a atual abrangência desse privilégio processual, permitindo a melhor compreensão de seus aspectos gerais, fundamentação e críticas, bem como do percurso da evolução jurisprudencial sobre o assunto.

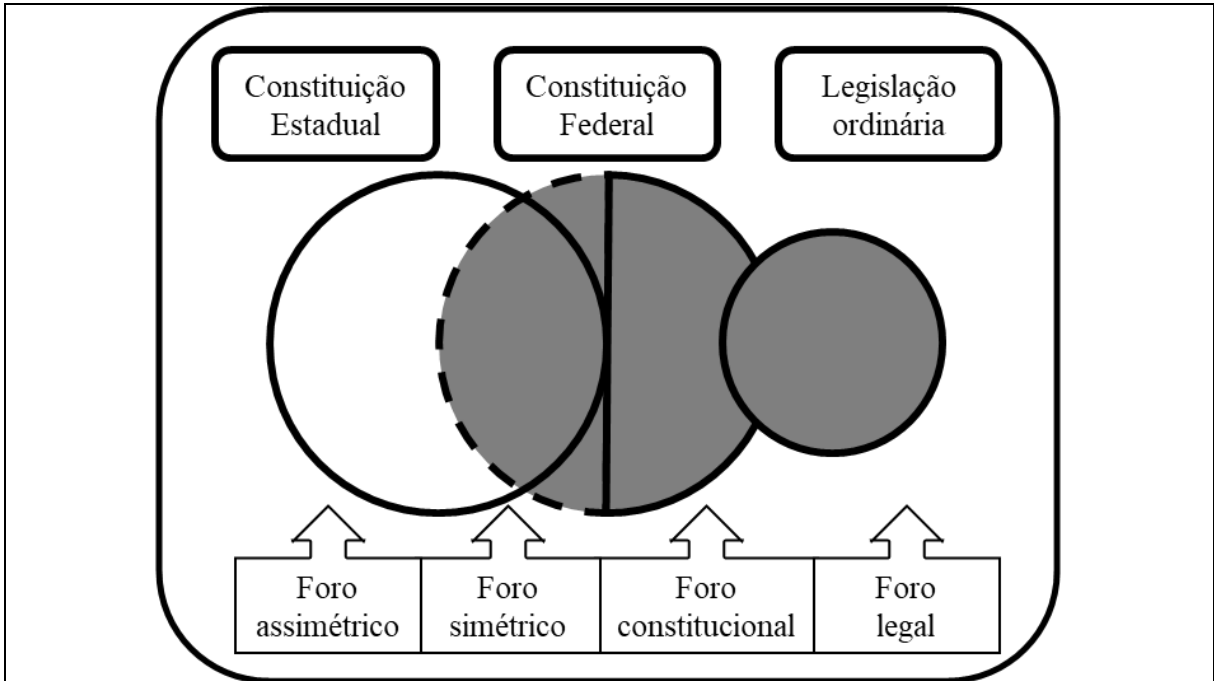
Dentre as fundamentações políticas e jurídicas do foro por prerrogativa de função, ressalta-se a necessidade de garantia de **autonomia e independência do ocupante de cargo público** para exercício de suas atribuições, especialmente quando é democraticamente eleito ou quando é responsável pela responsabilização jurídica de outras autoridades, e de **garantia da imparcialidade do órgão julgador**, em face de eventuais pressões externas da própria autoridade investigada, de seus oponentes políticos e da opinião pública.

Já, das críticas desfavoráveis ao foro, destacam-se a **colisão com o princípio da isonomia**, dado que se confere privilégio processual a autoridades públicas, **o princípio republicano**, já que o foro, em tese, obstaculiza a devida e célere persecução penal de autoridades infratoras, e **o princípio do duplo grau de jurisdição**, considerando que o detentor da prerrogativa não pode utilizar as vias recursais ordinárias.

Por sua vez, a atual abrangência do foro especial pode ser sintetizada da seguinte maneira.

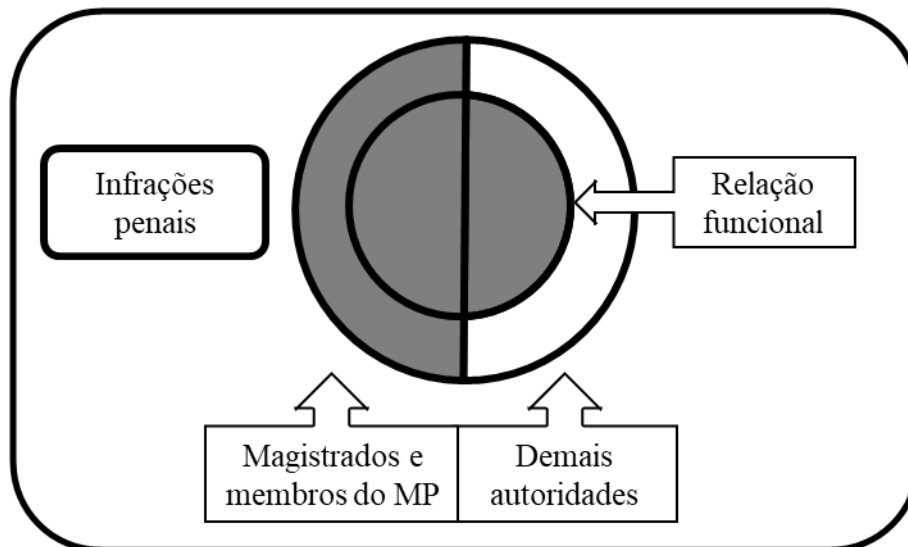
### Quadro 3 – Quadro sinóptico da atual abrangência do foro especial

Abrangência pessoal
Alcança os cargos previstos na Constituição Federal, os cargos estaduais e municipais simétricos previstos nas Constituições Estaduais, os cargos contemplados pelas leis federais de organização da Justiça do Distrito Federal e Territórios e da Justiça Militar da União, e os cargos equiparados por lei àqueles já abrangidos pela prerrogativa de foro.



### Abrangência material

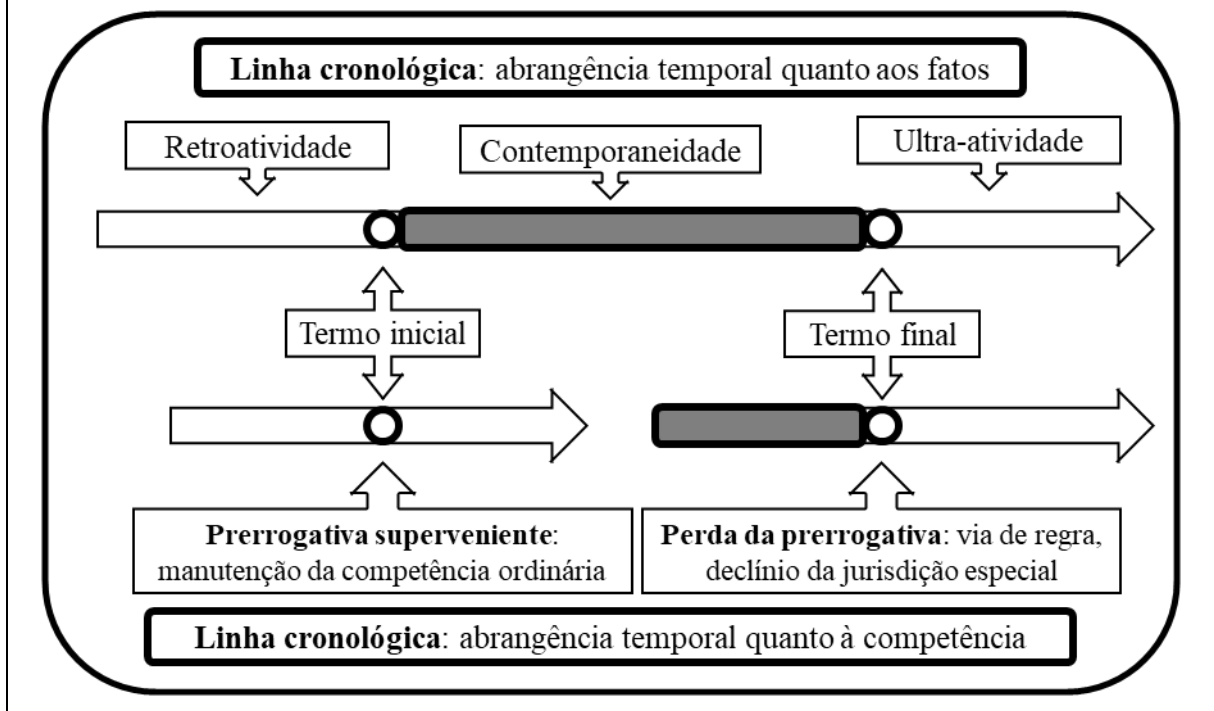
Alcança as infrações penais comuns, incluídas as contravenções e os crimes estaduais, federais, militares, eleitorais e dolosos contra a vida, bem como os crimes de responsabilidade dos prefeitos, quando relacionados à função. Por sua vez, a prerrogativa de foro de magistrados e de membros do Ministério Público independe dessa relação funcional.



### Abrangência temporal

Alcança apenas os fatos ocorridos entre os termos de início e de fim da prerrogativa de foro, sendo possível a prorrogação desse período pela reeleição, recondução, promoção ou, no caso de parlamentar federal, mandato “cruzado”. Há o declínio da competência originária de tribunal no caso de superveniente perda ou renúncia do cargo, salvo na hipótese de conclusão

da instrução processual, marcada pela publicação do despacho de intimação das partes para apresentação de alegações finais, havendo a perpetuação da jurisdição especial.



Fonte: elaborado pelo autor.

Já o resultado do conflito aparente entre o foro especial e outras regras de fixação de competência pode ser resumido assim:

- (a) **competência em razão da matéria:** há o deslocamento do foro a tribunal intermediário congênere da Justiça competente nos casos de foro especial em tribunal intermediário de autoridade pública e, apenas nos crimes eleitorais, de magistrado ou membro do Ministério Público, já nos demais casos a natureza da infração não afeta a competência originária de tribunal;
- (b) **competência em razão do local:** o local da infração e de seus resultados não influi na fixação da competência originária dos tribunais superiores e dos intermediários, adotando-se, nesse último caso, o critério de regionalização;
- (c) **conexão e continência:** via de regra o concurso de agentes não leva à reunião de processos no foro especial, especialmente no caso de crime doloso contra a vida, porém compete apenas ao órgão jurisdicional do foro mais graduado, no caso de concurso autoridades com foros distintos, decidir sobre o desmembramento dos feitos e declínio para os órgãos ordinariamente competentes;
- (d) **exceção da verdade:** independentemente do órgão competente para julgar ação penal de calúnia ou difamação, se for interposta exceção da verdade em que se

imputa infração penal a autoridade detentora de foro especial, a competência para apreciação da exceção é deslocada para o respectivo tribunal.

Quanto à **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, reitera-se que a Corte atualmente adota tendência restritiva do foro especial, fato observado nos âmbitos de abrangência pessoal, material e temporal da prerrogativa funcional.

Tal orientação parece refletir as críticas doutrinárias, a opinião pública desfavorável ao instituto e o combate à impunidade de agentes públicos. Em suma, busca-se tornar mais **célere e eficaz a persecução penal** de ocupantes de cargos relevantes na estrutura estatal.

Porém, tal movimentação, que leva conseqüentemente à alteração na interação entre os Poderes, foi feita apenas por meio da interpretação judicial, sem a alteração do **texto constitucional**. Trata-se de atuação consoante, em tese, o sentimento majoritário da população, com base de princípios amplos, mas que, por vezes, entra em colisão com a literalidade das regras constitucionais sobre o foro, que, por exemplo, não o condicionam à relação funcional nem dispõem sobre a sua ultra-atividade, a prorrogação dos marcos temporais da prerrogativa ou a perpetuação da jurisdição especial.

Dito isso, estudos complementares acerca dos **impactos concretos do foro privilegiado** na persecução penal de autoridades públicas nos diferentes tribunais, especialmente após essas mudanças jurisprudenciais, mostram-se essenciais para orientar eventual futura alteração legislativa dos contornos e da abrangência do instituto.

Porém, por ora, o Poder Legislativo permanece inerte ante o **protagonismo do Supremo Tribunal Federal** na regulação do foro por prerrogativa de função.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **O foro especial dos procuradores de Justiça**. [s. l.]: 2010. Disponível em: <https://blogdovladimir.files.wordpress.com/2010/01/o-foro-especial-dos-procuradores-de-justic3a7a4.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

ATAÍDE, João Roberto Silva; ROBL FILHO, Ilton Norberto. O foro por prerrogativa no supremo tribunal federal: as razões de uma “ciranda” jurisprudencial. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. v. 13, n. 25, p. 233-258, 22 dez. 2021. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/369> Acesso em: 09 jun. 2022.

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 14 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645084/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto *Constituição, direito e política: o Supremo Tribunal Federal e os poderes da República*. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 270, p. 377–391, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58748>. Acesso em: 6 ago. 2022

BIASI, Lourenço.; SANTOS, Samuel Martins dos. Prerrogativa de foro e jurisdição constitucional: uma análise em perspectiva histórica e da mudança na jurisprudência do supremo tribunal federal. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 290–317, 2019. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/14237>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1968. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 24 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro [...]. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 25 ago. 2022

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1965a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D56435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário**

**Oficial da União**, Brasília, 09 nov. 1992a. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 05 set. 2022

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm#art1). Acesso em: 25 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.697, de 13 de junho de 2008. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jun. 2008a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111697.htm). Acesso em: 26 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965b. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm). Acesso em: 05 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 1990. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8038.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm). Acesso em: 31 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1992b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.457, de 4 de setembro de 1992. Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 1992c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8457.htm). Acesso em: 26 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em habeas corpus n.º 2.226/PB. **Diário de Justiça**, Brasília, 19 abril 1993.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n.º 122. **Diário de Justiça**, Brasília, 07 dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 6.515/AM. Rel. Min. Roberto Barroso. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 set. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452414/false>. Acesso em: 26 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Inquérito n.º 3.515/SP. Rel. Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427065/false>. Acesso em: 02 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas corpus n.º 91.437/PI. Rel. Min. César Peluso. **Diário de Justiça**, Brasília, 19 out. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5347/false>. Acesso em: 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º 3.734/SP. Rel. Min. Roberto Barroso. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 03 mar. 2015a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur294042/false>. Acesso em: 31 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Quarto Agravo Regimental no Inquérito n.º 4.435/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408922/false>. Acesso em 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal n.º 937/RJ. Rel. Min. Roberto Barroso. Rev. Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur396594/false>. Acesso em: 25 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito n.º 4.342/PR. Rel. Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 jun. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465843/false>. Acesso em: 31 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 473/GB. Rel. Min. Victor Nunes. **Diário de Justiça**, Brasília, 08 jun. 1962. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94293/false>. Acesso em: 24 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 394. **Diário de Justiça**, Brasília, 08 maio 1964a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula394/false>. Acesso em: 26 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 451. **Diário de Justiça**, Brasília, 08 out. 1964b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula451/false>. Acesso em 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 702. **Diário de Justiça**, Brasília, 09 out. 2003a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula702/false>. Acesso em: 01 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 704. **Diário de Justiça**, Brasília, 09 out. 2003b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula704/false>. Acesso em: 02 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n.º 45. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 2015b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula804/false>. Acesso em: 26 ago. 2022.

FERNANDES, Daniel Fonseca; SANTANA, Tainan Bulhões. Discursos sobre a corrupção nas votações do Supremo Tribunal Federal (2015-2017). **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 1345–1387, 2020. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/432>. Acesso em: 9 jun. 2022.

GOMES NETO, José Mario Wanderley; CARVALHO, Ernani. Pretores condenando a casta? a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do "Foro Privilegiado". **Revista de**



**Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, 2021. Disponível em:  
<https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/524>. Acesso em: 6 ago. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18 ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em 06 set 2022.

KRIEGER, Bruno Thiago; RIBAS, Raul; QUADROS, Doacir Gonçalves de. O foro especial por prerrogativa de função e o princípio da separação dos poderes. **Agenda Política**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 138–161, 2019. Disponível em:  
<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/253>. Acesso em: 6 ago. 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 7 ed. ver., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARCHIONATTI, Daniel. **Processo penal contra autoridades**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530986759/epubcfi/6/10%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/26/1:65%5Bive%2Cr%20e%5D>. Acesso em:

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593952/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38 ed. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640119/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026962/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

QUEIROZ, Paulo de Souza. **Direito processual penal**: introdução. 2 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

VERBICARO, Loiane Prado, THAYNÁ Monteiro Rebêlo. Uma análise do foro por prerrogativa de função no Brasil a partir da Ação Penal 937 (2015) e da PEC n-10 (2013). **Prisma Jurídico**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 331-354. Disponível em:  
<https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/8883/5209> Acesso em: 6 ago. 2022.