



Encontro Internacional
de Produção Científica
24 a 26 de outubro de 2017

ISBN 978-85-459-0773-2

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: PRIVILÉGIO OU SEGURANÇA JURÍDICA-INSTITUCIONAL? – ABORDAGEM CRÍTICA E CONCEPÇÕES DO DIREITO COMPARADO

Gabriel Antonio Roque¹; Dirceu Pereira Siqueira²

¹Acadêmico do curso de direito do Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR. Bolsista FUNADESP/UniCesumar. gabriel.antonio.roque@outlook.com.

² Professor orientador. Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo lus Gentium Conimbrigae da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Séc. XX da Universidade de Coimbra; Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado) em Direito no Centro Universitário de Maringá. Pesquisador do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICETI, Maringá-PR. dpsiqueira@uol.com.br

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo apresentar informações a respeito de projeto de pesquisa a ser desenvolvida no biênio 2017-2018, apresentando sua metodologia, objetivos e resultados esperados. Referida pesquisa terá como objetivo principal analisar, de forma crítica e abrangente, o instituto do foro por prerrogativa de função no Brasil, notadamente no que se refere as autoridades que estão submetidas a julgamento direto pelo Supremo Tribunal Federal. Afinal, trataria o instituto de um privilégio e favorecimento abominável em um Estado Democrático de Direito, onde deve prevalecer a isonomia e a igualdade ou, em sentido contrário, serviria o foro por prerrogativa de função para resguardar cargos de elevada importância institucional, os quais demandariam uma tutela especial para a proteção da própria sociedade e do Estado? Através de minuciosa e completa pesquisa bibliográfica, doutrinária, legal e jurisprudencial, pretende-se abordar a real finalidade, consequências, razão de ser e as próprias (in)conformidades do mecanismo em um Estado de Direito. Fazendo-se um resgate histórico, pretende-se analisar a forma pela qual o instituto se faz presente em outras nações, particularmente em Portugal, em um estudo comparado do direito. O resultado almejado com tal pesquisa é encontrar e identificar mecanismos que possam vir a aprimorar o foro por prerrogativa de função no país, onde o mesmo é alvo de constantes críticas e consequentes propostas de mudanças, pelos mais variados motivos.

PALAVRAS-CHAVE: Autoridades públicas; “Foro privilegiado”; Julgamento; STF.

1 INTRODUÇÃO

O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, como ficou conhecido popularmente, consiste na determinação de que certas autoridades, por conta de sua relevante função ocupada na estrutura estatal, sejam julgadas penalmente ou por crime de responsabilidade apenas perante instâncias superiores do Poder Judiciário pátrio. Assim, o art. 53, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil assevera que “Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Em sentido similar, também os artigos 86, *caput*, e 102, inc. I da CF/88.

O objeto da pesquisa se limitará ao foro privilegiado perante o STF, visto ser a âmbito em que a problemática maior ferente ao instituto está instaurada no país.

Assevera-se que “é justamente a peculiar posição dos agentes políticos que justifica o tratamento constitucional diferenciado em relação aos demais agentes públicos” (Branco e Mendes, 2015, pg. 482). Sendo assim, tal foro especial nunca pode se consubstanciar como um privilégio a pessoa do agente, mas sim como um atributo ao cargo, a posição que o mesmo ocupa na estrutura administrativa.

Na concepção de DALLARI (2017), as duas designações do instituto em questão, “foro por prerrogativa de função” e “foro privilegiado”, expressam muito mais do que, respectivamente, a nomenclatura técnica e o jargão popular através do qual o mecanismo é posto em pauta. Tal duplicidade da abordagem expressam também, segundo referido autor, o que o instituto deveria ser (foro por prerrogativa de função) e o que o mesmo efetivamente se tornou (foro privilegiado), por conta de ter se convertido, no atual estado de coisas do país, em “um privilégio odioso, com



consequências altamente danosas ao erário, ao interesse público e à cidadania em geral” (Dallari, 2017).

Tal concepção nos remete justamente a atual crise na qual o instituto e sua aplicação passa no atual momento, com críticas ferrenhas da sociedade em geral, especialmente estimulada pela grande mídia que, cada vez mais, aborda a prerrogativa de ser julgado pelo STF (que teria maiores condições de julgar tais agentes com independência, imparcialidade e equidistância) como um privilégio que todos os “infratores” desejaríamos ter, frente a alegada morosidade e consequente impunidade que o julgamento por tal Tribunal acarrearía. Tal descontentamento não seria um fato social novo, já que [n]o constitucionalismo brasileiro, o foro privilegiado, não obstante muitas vezes tolerado, em caráter excepcional, para o processo e julgamento de determinadas autoridades públicas na esfera penal, sempre foi objeto de forte repulsa, desde a nossa primeira Constituição. (ROLIM, 2005, p. 2)

Importante se faz lembrar que, dentre as autoridades detentoras do foro por prerrogativa de função no país frente ao STF, os congressistas se fazem presentes em acentuada quantia, sendo que, atualmente, 594 (quinhentos e noventa e quatro) parlamentares, que caso cometam um crime comum, por exemplo, serão julgados perante o STF, jurisdição essa que se sobrepõe até mesmo nos julgamentos de crimes dolosos contra a vida, que a princípio deveriam ser feitos pelo Tribunal do Júri. Além do mais, tal prerrogativa rege-se, atualmente, pela regra da atualidade do mandato. Dessa forma, “tratando-se de crime comum praticado pelo parlamentar na vigência do mandato, seja ou não relacionado com o exercício das funções congressuais, enquanto durar o mandato, a competência será do Supremo Tribunal Federal” (Moraes, 2014, pg. 473).

Cumpramos ressaltar também que alguns autores, como por exemplo BUSTAMANTE SÁ, chegam até mesmo a discutir a possível inconstitucionalidade de tal instituto, perspectiva essa que não será ignorada no decorrer da presente pesquisa. Referida autora assevera que

o princípio da igualdade é um direito fundamental, previsto no artigo 5º da Lei Maior. Analisando os ditames do referido princípio é nítido verificar que todos deveriam ser julgados obedecendo a forma ordinária de julgamento imposta pela legislação processual vigente, sem obtenção de qualquer forma de privilégio. (Bustamante Sá, 2013, p. 20)

Das lições oriundas do direito português, pretende-se verificar que a limitação do foro especial apenas a alguns agentes públicos não desvirtua o instituto e nem prejudica demasiadamente o processo contra tais autoridades, visto que em Portugal,

[...] segundo o art. 130 da Constituição, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções. Entretanto, por crimes estranhos ao exercício das suas funções, responde ele depois de findo o mandato perante os tribunais comuns (art. 130). Outrossim, nos termos do art. 11 do Código de Processo Penal português, compete ao pleno das seções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, em matéria penal, julgar o Presidente da República o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro pelos crimes praticados no exercício das suas funções. Compete ainda às seções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, em matéria penal, julgar processos por crimes cometidos por juizes do Supremo Tribunal de Justiça e das relações e magistrados do Ministério Público que exerçam funções junto destes tribunais, ou equiparados. (TAVARES FILHO, 2015, pg. 10)

2 JUSTIFICATIVAS, OBJETIVOS E METODOLOGIA



Encontro Internacional
de Produção Científica
24 a 26 de outubro de 2017

ISBN 978-85-459-0773-2

A pesquisa, na medida em que tem por escopo, através de ampla pesquisa doutrinária, nacional e internacionalmente, aliada a análise comparativa das legislações do Brasil e de outras nações, especialmente Portugal, o estudo do foro por prerrogativa de função, sua importância e disfuncionalidades, pode vir a contribuir sobremaneira para o debate da temática em questão.

Sabe-se que, atualmente, se enfrentam os que entendem o foro especial como injustificável e abominável e os que o enxergam como essencial para a segurança jurídica e social do país, enfrentamento que nem sempre é feito de maneira esclarecida e consciente. Assim, buscar-se-á aqui destacar os dois lados da questão, evitando-se o equívoco de enxergar o instituto como um mal em si mesmo ou como não passível de mudanças que melhor atendam a seus objetivos.

Segundos levantamentos, ainda de fevereiro¹, do ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, tramitam atualmente no STF cerca de 500 processos que envolvem parlamentares, dos quais 357 investigações e 103 ações penais, número que demanda sobremaneira o nosso Tribunal Constitucional, que muitas vezes carece de tempo e estrutura para abarcar elevado número de processos. Tal ministro, aliás, chegou a qualificar, recentemente, o instituto como uma “disfuncionalidade prática”, “feito para não funcionar”, “perversão da Justiça”, entre outras adjetivações (AÇÃO PENAL 937, RIO DE JANEIRO).

Dessa forma, tal pesquisa se mostra de elevada importância para que se levante um estudo abrangente e crítico a respeito do foro por prerrogativa de função no país, contribuindo assim para um esclarecimento e, talvez, um novo olhar frente ao instituto, com possíveis propostas que contribuiriam para resolver, ao menos parcialmente, tanto a insatisfação popular e alegadas impunidades quanto o excesso de processos que tramitam atualmente no STF relacionados a autoridades detentores do foro especial.

Aliada a tal justificativa, está a carência de desenvolvimento de pesquisa nacional a respeito do tema, especialmente no que se refere a abordagens de direito comparado como a que se pretende realizar na pesquisa a ser desenvolvida. Tal estudo, de certa forma relegado nos tempos atuais, comparando e confrontando a realidade e dificuldades locais com as de outras nações, pode trazer grandes contribuições para o debate sério e consciente do tema, trazendo casos de sucesso e evitando-se cometer erros já cometidos por outros ordenamentos.

O objetivo geral da pesquisa é analisar, de forma sistêmica, o foro por prerrogativa de função no país, colocando-o na berlinda e buscando desenvolver reflexões teóricas a respeito de sua real função, suas vicissitudes e suas (in)conformidades com o Estado Democrático de Direito e o princípio da igualdade, reflexão esta última amplamente desenvolvida por BIZON (2011)².

Ademais, dentre os objetivos específicos, no estudo de legislação comparada a ser realizado, pretende-se traçar os pontos comuns e as divergências entre o instituto em terras brasileiras e portuguesas.

Afinal, e como ponto chave deste projeto, pretende-se responder se o foro especial se consubstanciaria em uma necessidade ou em uma inconveniência no contexto atual, buscando-se desenvolver raciocínios que possam levar a um aprimoramento e aperfeiçoamento do foro por

1 Portanto, antes do recebimento de inúmeros casos relacionados a “Operação Lava Jato” que tramitam no STF envolvendo autoridades com prerrogativa de função.

2 Referido autor, em sede de conclusões de seu estudo, assevera que “em virtude da posição hierárquica superior dos princípios, essencial para a unidade e sistematicidade da ordem jurídica, não deve ser aplicada a regra que não apresente um fundamento objetivo e racional para destoar dos valores compreendidos nos princípios, ainda que se trate de uma norma de força constitucional, já que mesmo no contexto da Constituição pode haver uma quebra de coerência derivada da discrepância de um dispositivo em relação a um princípio.” (Bizon, 2009, pg 331)



prerrogativa de função no país, para que o mesmo não se desvirtue ainda mais, tornando-se um prejudicial privilégio ao poder judiciário e a sociedade como um todo.

Como questões centrais a serem desenvolvidas e respondidas no decorrer deste trabalho (objetivos específicos), temos: (i) afinal, seria o foro especial um privilégio deletério para um Estado Democrático de Direito ou trataria o mesmo de uma necessidade decorrente da posição de relevo institucional que ocupam determinadas autoridades? (ii) há algum mecanismo e/ou aprimoramento possível para melhorar o instituto, atendendo tanto a necessária segurança jurídica institucional quanto a imprescindível persecução penal eficaz e mais célere? (iii) que lições podemos obter a partir de uma análise de Direito Comparado tendo como objeto tal instituto, especialmente das experiências e normatizações de Portugal?

O presente projeto de pesquisa será realizado através do método hipotético-dedutivo, através principalmente de análise bibliográfica, direcionada a obras de diversos autores, inclusive os clássicos ou que tenham tratado de maneira original a temática proposta. Através de buscas em plataformas de dados, pretende-se selecionar os melhores trabalhos sobre o tema, que possam de alguma forma contribuir com o desenvolvimento desta pesquisa. Pretende-se também realizar uma análise pormenorizada da legislação sobre foro especial no Brasil e em Portugal, utilizando-se do método comparativo, buscando coletar pontos comuns e distintos na tratativa da matéria. Com a análise de todo o material, pretende-se efetuar uma construção teórica final que agregue e congregue variados aspectos levantados sobre a matéria, buscando, assim, atender aos objetivos e ao cronograma de trabalho da vindoura pesquisa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS (RESULTADOS ESPERADOS)

Com o desenvolvimento da pesquisa, pretende-se chegar à conclusão que a razão de ser do foro especial é válida e demanda realmente tal mecanismo, não ferindo assim princípios insculpidos em nossa Carta Magna, como o da igualdade (BIZON, 2011). Contudo, pretende-se chegar à conclusão de que o instituto do foro por prerrogativa de função necessita de uma urgente revisão teórica e legal no Brasil. Pretende-se demonstrar que a maneira pela qual o instituto se faz presente hoje no país é insustentável, especialmente pelo crescente número de autoridades abarcadas pelo foro especial submetidas a augusta jurisdicional.

Uma das soluções vislumbradas para tal problemática, pretende-se concluir, seria a limitação do foro especial no STF a um restrito número de autoridades públicas, notadamente o Presidente da República, da Câmara e do Senado.

Tal solução, é óbvio, não afasta de plano outros possíveis mecanismos que podem vir a atender melhor às necessidades que originaram a criação do foro por prerrogativa de função, como por exemplo a criação de uma vara federal ou tribunal especial aptos a julgar autoridades públicas de forma exclusiva, como proposto por Ali Mazloum e Luís Roberto Barroso.

Espera-se concluir, com a pesquisa, que o foro especial para certas autoridades é essencial, mas, no contexto brasileiro, um número exagerado de agentes públicos detêm tal prerrogativa, o que acarretaria a sobrecarga de processos perante nossa Corte Constitucional, prejudicando, de certa forma, até mesmo sua atribuição precípua de guardar e zelar a Constituição Federal através especialmente do controle concentrado de constitucionalidade das leis. Nesse sentido, ilustrativa lição de Roberto Barroso sobre os malefícios do foro privilegiado no Brasil, a qual se pretende ler criticamente no decorrer desta pesquisa:

Há três ordens de razões que justificam sua eliminação ou redução drástica [foro por prerrogativa de função]. Em primeiro lugar, existem razões filosóficas: trata-se de uma reminiscência aristocrática, não republicana, que dá privilégio a alguns, sem um fundamento



Encontro Internacional
de Produção Científica
24 a 26 de outubro de 2017

ISBN 978-85-459-0773-2

razoável. Em segundo lugar, devido a razões estruturais: Cortes Constitucionais, como o STF, não foram concebidas para funcionarem como juízos criminais de 1º grau, nem têm estrutura para isso. [...]. Por fim, há razões de justiça: o foro por prerrogativa é causa frequente de impunidade, porque dele resulta maior demora na tramitação dos processos e permite a manipulação da jurisdição do Tribunal. (BARROSO, Ação Penal 937 RJ, p. 4-5)

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wilson Francisco de. **A Questão do Foro Privilegiado dos Parlamentares Federais e Estaduais no Brasil**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2010.

BIZON, Caio Affonso. O Foro Especial por Prerrogativa de Função em Face do Princípio da Igualdade. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 18 – jul./dez. 2011.

BUSTAMANTE SÁ, Verônica Avelar de. **A (in) constitucionalidade do foro privilegiado**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vidal. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu. **Foro por prerrogativa de função — na prática, a teoria é outra**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-16/interesse-publico-foro-prerrogativa-funcao-pratica-teoria-outra>>. Acesso em 18 mar. 2017.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **Três argumentos para manter o foro por prerrogativa de função**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-04/observatorio-constitucional-tres-argumentos-manter-foro-prerrogativa-funcao>>. Acesso em 13 mar. 2017.

ROLIM, Luciano. Limitações Constitucionais Intangíveis ao Foro Privilegiado. **Revista Eletrônica PRPE** – Procuradoria da República em Pernambuco. Pernambuco: 2005, ano 3, vol. 1.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; OLIVEIRA, Flávio Luis (Orgs.). **Acesso à justiça: uma perspectiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e econômica**. Birigui: Boreal, 2012.

TAVARES F., Newton. **Foro por Prerrogativa de Função no Direito Comparado**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.