

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JOSÉ HUNALDO SANTOS DA MOTA

**FORO ESPECIAL E A NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO
CONSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASO PERANTE O TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE**

Brasília - DF

2019

JOSÉ HUNALDO SANTOS DA MOTA

**FORO PRIVILEGIADO: UM ESTUDO DE CASO PERANTE O
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública sob orientação da Prof.^a Dra. Luciana Garcia.

Brasília - DF

2019

Mota, José Hualdo Santos da

Foro Especial e a Necessária Adequação Constitucional: Estudo de Caso Perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe / José Hualdo Santos da Mota – Brasília: 2019, 80 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof.^a Dra. Luciana Garcia.

1. Foro por Prerrogativa de Função 2. Impunidade. Estudo de caso.

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

JOSÉ HUNALDO SANTOS DA MOTA

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Luciana Garcia

Instituto Brasiliense de Direito Público - Presidente

Prof.^a Dra. Carolina Ferreira

Instituto Brasiliense de Direito Público - Membro

Prof. Dr. Raphael Machado

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Membro

Brasília - DF

2019

AGRADECIMENTOS

Antes de qualquer agradecimento, dedico este trabalho aos meus pais que não puderam presenciar essa grande conquista em minha vida, por não mais estarem presentes em matéria. Vocês foram e serão meus eternos guias com os ensinamentos e dedicação de vida para a família.

Um agradecimento especial a minha amada esposa Juliana, aos meus queridos filhos Hunaldo, Guilherme e Ana Júlia. Razão da minha vida, e pilares firmes para seguir minha jornada. Muita renúncia de convívio com vocês para poder aqui chegar. Só nós é que sabemos.

Aos meus irmãos Heribaldo, Eliana, Acácia, Sérgio e Hilda, família da qual muito me orgulho.

À família que me adotou filho e irmão através de meu casamento, meus sogros Clovis e Rilma, meus cunhados Clayriane, José Neto e Ana Carolina.

À minha estimada Professora Doutora Luciana Garcia por tão bem ter me conduzido nesta etapa final e grande contribuição no meu êxito.

Enfim, a Deus por esta e tantas outras dádivas a mim concedidas. Tu és o meu Pai.

RESUMO

O Foro Especial por Prerrogativa de Função, dentre outros aspectos, traz o senso comum de que essa figura política/constitucional é um privilégio para poucos carregando consigo a certeza da impunidade e, por consequência, fomenta a corrupção na administração pública. São quase 40.000 autoridades que detêm essa prerrogativa, somente na Constituição Federal, fora aquelas previstas em Constituições Estaduais. No ano de 2018 o Supremo Tribunal Federal deu uma nova dinâmica na condução/processamento das ações penais em que são réus estas autoridades, dando interpretação restritiva ao Foro por Prerrogativa de Função para que seja aplicado apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. Através de estudo de caso junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe foi efetuada uma análise de processos (inquéritos e ações penais originárias) vinculados ao foro especial que tramitaram no período compreendido 2011 a 2019, tendo por base quatro eleições que ocorreram nesse lapso temporal, sendo duas para deputado estadual (2010 e 2014) e duas para prefeito (2012 e 2016). Foram identificados a correlação desses processos com a função pública exercida pelos pesquisados, tipos penais, duração na tramitação dos processos, declínio de competência, prescrição, entre outros. Da análise dos referidos processos, não se verificou que o instituto do foro por prerrogativa de função tenha contribuído para que os agentes públicos tenham saído ilesos aos processos criminais, posto que a jurisdição foi finalizada. Com raríssima exceção o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe deu destino às ações penais originárias, inclusive adentrando ao seu mérito, seja para absolver ou condenar. Em apenas em 02 (dois) casos incidiram a prescrição. Após o direcionamento tomado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal 937, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe passou a proferir suas decisões ajustando a competência para processamento e julgamento das demandas com prerrogativa de foro de acordo com novos ditames da Corte Constitucional. Em que pese a existência dessa nova vertente, ainda emergem divergências na sua aplicabilidade posto que não vinculam de forma plena a tramitação da de ações penais que envolvam o foro por prerrogativa de função perante um único juízo.

Palavras-chave: Foro por Prerrogativa de Função. Impunidade. Estudo de caso.

ABSTRACT

Jurisdictional Prerogative covers a common sense notion that this political/constitutional figure is a privilege for those who have certain impunity. Therefore, it instigates corruption inside public administration. There are almost 40.000 authorities bearing this prerogative in the Federal Constitution, aside from those contemplated in State Constitutions. There are almost 40.000 authorities bearing this prerogative in the Federal Constitution, aside from those contemplated in State Constitutions. In 2018, the Federal Supreme Court shed new light on the conducting of criminal actions in which the aforementioned authorities are defendants. It gives restrictive interpretation to the Jurisdictional Prerogative so it can only be applied to crimes committed during an official capacity and related to the duties performed. This dissertation presents a case study based on the Court of Appeals of Sergipe State, in which it analyzes processes (investigations and criminal actions) bound by the jurisdictional prerogative where they were maintained, in the period from 2011 to 2019, based on four elections that occurred during that time frame. Two of them were state representative elections (2010 and 2014) and two mayor elections (2012 and 2016). This work has identified the correlation between those processes and the subjects' public office, definitions of crime, duration of the prosecution of lawsuits, decline of jurisdiction, statute of limitations, and so forth. The analysis of the aforementioned processes found that the institute of jurisdictional prerogative has not allowed the public servers to escape from lawsuits, as the jurisdiction has been ended. Rarely, the Court of Appeals of Sergipe State disposes on criminal actions, even entering their jurisdiction, either to acquit or convict. After the direction took by the Federal Supreme Court in the Criminal Action No. 937, the Court of Appeals of Sergipe State began to make its dispositions by adjusting its jurisdiction to processes and trials of jurisdictional prerogative demands according to the Constitutional Court's new provisions. Just 02 (two) cases have been time-barred by the statute of limitations. Concerning this new trend, there are still disagreements about its applicability since they do not fully bind pending criminal actions related to jurisdictional prerogative at a single court.

Keywords: jurisdictional prerogative. Impunity. Case study.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: O FORO ESPECIAL, A CONSTITUIÇÃO E O DEVER DE PROIBIDADE	16
1.1 O Foro Especial na Constituição Federal	17
1.2 Foro Especial nas Constituições Estaduais	24
1.3 O Princípio do Juiz Natural na Constituição como fundamentação dentro da estrutura judiciária brasileira para a atribuição de competência para julgamentos de agentes públicos	26
1.4 Foro Especial em outros países	27
1.5 Foro Especial nas Constituições Estaduais	28
CAPÍTULO 2: A CORRUPÇÃO, O FORO ESPECIAL E O STF	31
2.1 Legislação brasileira em matéria de enfrentamento à corrupção: críticas e demonstração prática de resultados na administração pública	32
2.2 O Foro Especial e o senso comum de ser um instrumento de corrupção na administração pública	34
2.3 A interpretação da pelo STF anteriormente ao julgamento da Ação Penal 937	36
2.4 Circunstâncias do julgamento da Ação Penal 937 perante o STF e a delimitação em sentido estrito do Foro por Prerrogativa de Função	39
2.5 Os novos questionamentos suscitados após o julgamento da Ação Penal 937	41
CAPÍTULO 3: O FORO ESPECIAL E O ESTUDO DE CASO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE EM RELAÇÃO A PREFEITOS E DEPUTADOS ESTADUAIS	44
3.1 Estudo de Caso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe	45
3.2 Metodologia	46
3.2.1 Detalhamento dos processos pesquisados.....	48
3.2.2 Características dos processos pesquisados	50
3.2.3 Tipos penais e correlação com a função desempenhada	51
3.3 Instrução processual das ações com foro por prerrogativa de função	54
3.3.1 Duração da tramitação dos processos	57
3.3.1.1 Dados relativos aos Prefeitos eleitos nos anos de 2012 e 2016.....	58
3.3.1.2 Dados relativos aos Deputados eleitos nos anos de 2010 e 2014	61

3.4 Estrutura dos Tribunais para instrução de processos	64
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS.....	79

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIDADES. CONSTITUIÇÃO FEDERAL VERSUS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS	24
GRÁFICO 2 DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIDADES POR ESTADO (CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS).....	25
GRÁFICO 3 QUANTITATIVO/DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIDADES PESQUISADAS	48
GRÁFICO 4 PROCESSOS POR MANDATO	49
GRÁFICO 5 DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS DE ACORDO COM A FASE (INVESTIGATIVA/PROCESSUAL).....	50
GRÁFICO 6 TIPOS PENAS VINCULADOS À FUNÇÃO	53
GRÁFICO 7 OUTROS TIPOS PENAS	53
GRÁFICO 8 INCIDÊNCIA DO DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA E PRESCRIÇÃO ..	55
GRÁFICO 9 MOTIVOS PARA O DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	56
GRÁFICO 10 AÇÕES PENAS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2012	58
GRÁFICO 11 AÇÕES PENAS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2016	59
GRÁFICO 12 AÇÕES PENAS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2012 E 2016	59
GRÁFICO 13 ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2012/2016	60
GRÁFICO 14 AÇÕES PENAS ORIGINÁRIAS – DEPUTADOS ELEITOS EM 2010 E 2014	61
GRÁFICO 15 ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2010/2014	62
GRÁFICO 16 TEMPO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS NA FASE ANTERIOR A APO	63
GRÁFICO 17 ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2010/2014	63

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 EVOLUÇÃO DO FORO ESPECIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	18
QUADRO 2 LEVANTAMENTO QUANTITATIVO DAS AUTORIDADES (FEDERAIS, ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS) COM FORO PREVISTO NA CF	20
QUADRO 3 QUANTITATIVO DAS AUTORIDADES COM FORO PREVISTO NA CF E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS	23
QUADRO 4 DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL EM SERGIPE	45
QUADRO 5 IDENTIFICAÇÃO DOS TIPOS PENAS	51

LISTA DE SIGLAS

ABJ	Associação Brasileira de Jurimetria
AP	Ação Penal
APO	Ação Penal Originária
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPM	Conselho Nacional do Ministério Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IP	Inquérito Policial
MPE	Ministério Público Estadual
MPU	Ministério Público da União
PGR	Procuradoria Geral da República
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSE	Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TST	Tribunal Superior do Trabalho

INTRODUÇÃO

Como o Brasil deve enfrentar a corrupção? Esse questionamento pode ser feito por todo cidadão brasileiro ao abrir o jornal ou ligar a TV (HAGE; MAGRI, 2017). Não é sem sentido a abertura do artigo. Tantas e tão reiteradas são as notícias trazidas ao povo sobre a corrupção que se faz necessário dar uma resposta a esse mesmo povo, sobre como enfrentar toda a estrutura e cultura da impunidade em nosso país.

Para Hirose (2019), a proliferação de notícias de desvios de dinheiro público é consequência da redemocratização, pois ela abriu caminho para maior liberdade de imprensa, bem como para o fortalecimento de instituições voltadas às atividades de fiscalização e maior participação política. Ademais, sabe-se que das práticas corruptas emergem vultosos impactos econômicos que subtraem da sociedade benefícios da educação, saúde, segurança, programas sociais, entre tantos outros serviços essenciais. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019), estima-se que só o esquema da Lava Jato teria movimentado cerca de 20 bilhões de reais, valor correspondente a duas vezes o orçamento anual do Governo do Estado de Sergipe para o ano 2019 (SERGIPE, 2019).

Temáticas como estas sempre receberam uma significativa atenção social e jurídica em virtude do aumento da política do enfiamento dos atos ilegais praticados por aqueles que ocupam cargos públicos, assim como os empresários que de alguma forma influenciam para tanto, contrariando os princípios morais, éticos e democráticos, que, combinados, fazem aumentar a sensação de injustiça (SALOMÃO, 2017).

Em 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisões acerca dos temas referenciados e diretamente vinculados com a administração pública e seus agentes políticos. Através do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP (Tema 897 com repercussão geral) julgado no dia 08 de agosto a questão da *Prescritibilidade do Dano ao Erário por Atos Resultantes de Improbidade Administrativa*, na interpretação do art. 37, § 5º da Constituição Federal, a Corte Constitucional definiu que: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Outro tema, com alcance pouco mais amplo posto que ultrapassa a barreira da vinculação direta com a administração pública, mas que teve nesse contexto grande repercussão, uma vez que o autor do *Habeas Corpus* (HC) foi o ex-presidente Lula, diz respeito à execução da prisão com decisão condenatória em segundo grau. No julgamento do HC 152.752 ocorrido no dia 04 de abril de 2018, o Plenário da Corte Constitucional, por apertada maioria (apenas um voto), denegou a ordem e *entendeu ser admissível a execução provisória da pena*, e agora em 2019 o mesmo plenário firmou entendimento contrário através do julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade - ADCs 43, 44 e 54.

Também dentro deste contexto de julgados que emanam do cotidiano da administração pública, outro tema debatido foi a delimitação do Foro por Prerrogativa de Função, ou Foro Privilegiado, que se deu através da Ação Penal 937¹ julgada no dia 08 de maio de 2018, o STF deu um novo contorno a esse instituto jurídico ficando delimitado que o mesmo *aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e que estejam relacionados às funções desempenhadas*.

Este último julgado da Corte Constitucional referente ao Foro Especial por Prerrogativa de Função é o ponto de partida do presente estudo e sobre ele será discorrido com a demonstração de sua origem, evolução histórica na Constituição Federal do Brasil, número de autoridades que detêm essa prerrogativa, dentre outros aspectos como o senso comum de que essa figura política/constitucional é um privilégio para poucos e que, em tese, estaria diretamente ligado à corrupção.

Não é à toa esse senso comum. Em levantamento realizado pelo Jornal Estadão e divulgado no Correio Brasiliense² a política, com 16,4% dos casos, lidera

¹ A Ação Penal 937, em trâmite perante o STF, tem como base a apuração da prática de crime de captação ilícita de sufrágio – corrupção eleitoral – em relação à eleição municipal de Cabo Frio/RJ, no ano de 2008. No curso da ação perante o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro o acusado veio a assumir uma vaga de deputado federal, passando a ter prerrogativa de foro perante o STF, para onde foi deslocado o processo (AP 937). Antes de julgar a existência ou não de crime eleitoral, o STF decidiu discutir a interpretação restritiva do sentido e do alcance do foro por prerrogativa de função, para estabelecer o momento a partir do qual a competência do órgão julgador fosse fixada, para evitar a constante mudança (sobe e desce nas palavras do Ministro Barroso) da esfera judicial, como naquele caso em que isto havia ocorrido pelo menos três vezes, sem que tenha sido julgado o mérito da causa (a existência ou não do crime de corrupção eleitoral).

² CORREIO BRASILIENSE. **Quadrilhas políticas lideram ranking de grupos criminosos no país.** Brasília, 29 set. 2018. Disponível em:

o *ranking* das quadrilhas de grupos criminosos no país, empatada com o tráfico de drogas (16,3%), citando o desvio de recursos como exemplo de crime praticado contra a administração.

É nesse viés do tema da corrupção que a presente dissertação se desenvolve e busca verificar a existência de mecanismos que a ela se contraponham, trazendo a baila instrumentos que possam nos mostrar uma outra direção, quiçá a extinção desse instituto político restrito a uma pequena parcela da população brasileira, que na verdade, em números absolutos, alcança uma gama nem tão pequena assim de pessoas como se verá no desenvolvimento do presente estudo. Assim, esta pesquisa terá como ponto de partida o foro especial por prerrogativa de função, em particular a sua delimitação e o julgamento do mérito³ das ações penais movidas em face dos agentes políticos detentores do direito ao foro privilegiado.

Partindo desse cenário, a dissertação analisa se o fato de o foro por prerrogativa de função ser restrito às autoridades/agentes da administração pública, e não à população em geral, faz desse instituto um privilégio que dá a certeza da impunidade e, por consequência, fomenta a corrupção na administração pública. Com o estudo de caso elaborado na esfera judicial (Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe) em que se julga esses agentes públicos fica claro que o problema não é do instituto em questão, até porque existe uma expressiva quantidade de legislação própria para o combate à corrupção na administração pública como se verá em tema específico, muito mais abrangente do que o ponto em foco.

O tema nasce a partir da disciplina Novos Mecanismos de Combate à Corrupção ministrada pelo Professor Jorge Hage, lastreando assim a necessária vinculação ao conteúdo do curso de mestrado. A parte empírica será desenvolvida através de Estudo de Caso junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe numa análise à tramitação dos processos (inquéritos e ações penais originárias) que

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/24/interna_politica,707848/quadrilhas-politicas-lideram-ranking-de-grupos-criminosos.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2019.

³ O principal fim almejado numa ação penal é que seja prolatado uma sentença pondo fim ao processo como julgamento do seu mérito, adentrando ao cerne da questão para apurar se o delito ocorreu ou não e se o acusado é o autor desse fato mediante uma decisão condenatória em que, logicamente, o juiz impõe uma condenação, ou absolutória que corresponde a improcedência da ação penal. Assim, a tutela jurisdicional seria prestada com efetividade, evitando que ocorram fenômenos processuais como a prescrição em que esse mérito não é analisado gerando uma sensação de impunidade como se verá no desenvolvimento da dissertação.

tramitaram no período compreendido de 2010 a 2018, sendo que nesse intervalo ocorreram duas eleições para deputado estadual (2010 e 2014) e duas para prefeito (2012 e 2016), sendo estes os atores da pesquisa.

Logicamente, os dados pesquisados surgem em razão de delitos cometidos por autoridades com prerrogativa de foro, ressaltando que estas pessoas detentoras desse “privilégio” de serem julgadas por instância especial tratam-se de agentes políticos – no caso concreto, prefeitos e deputados estaduais – que ocupam ou ocuparam cargos públicos submetidos ao escrutínio da votação eleitoral, arrematando assim os requisitos para a formação da dissertação vinculada ao Mestrado Profissional em Administração Pública.

Para o desenvolvimento do presente trabalho no Capítulo 1 será efetuada uma abordagem específica sobre o foro por prerrogativa de função com uma síntese histórica no direito comparado e na Constituição Federal do Brasil, temas como o princípio constitucional que vincula o processamento das respectivas ações penais numa instância judicial superior, a identificação de autoridades que são alcançadas pelo instituto etc.

No Capítulo 3 será abordado o julgamento da Ação Penal 937 do Supremo Tribunal Federal que resultou numa nova dinâmica na condução/processamento das ações penais originárias. Por fim, no capítulo 3 será apresentado o estudo de caso realizado perante o Tribunal de Justiça de Sergipe com detalhamento do universo da pesquisa em que os atores são prefeitos e deputados estaduais de Sergipe, identificando os processos judiciais e sua correlação com a função pública exercida pelos pesquisados, tipos penais, duração na tramitação dos processos, prescrição, entre outros.

CAPÍTULO 1

O FORO ESPECIAL, A CONSTITUIÇÃO E O DEVER DE PROBIDADE

O tema central do estudo da presente dissertação é efetuar uma análise ao instituto do Foro Privilegiado sob o foco de sua eventual correlação com a corrupção na administração pública, mediante estudo de caso em ações penais originárias de competência das cortes de justiça para processar e julgar agentes políticos pela prática de crimes comuns e de responsabilidade.

Para Tavares Filho o foro especial por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, é um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas. Sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros. (TAVARES FILHO; 2015, p. 3)

Para outros o foro por prerrogativa de função é um privilégio⁴ inconcebível e que fomenta a corrupção.

Independentemente do ângulo por qual seja analisado, o fato é que o foro especial sempre esteve presente na história constitucional brasileira até a forma que hoje é concebida pela Carta Magna de 1988, e alcança uma quantidade significativa de pessoas que se enquadram nesta condição como se verá mais à frente.

Assim, em relação ao foro especial, a Constituição Federal fixa a competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos Estados (arts. 102, inc I, 105, inc. I, 108, inc. 1, 29, inc. X e 83), podendo ainda ser fixada pelas Constituições Estaduais mediante autorização constitucional (125, § 1º), para o processamento e julgamento das ações criminais.

1.1 O Foro Especial na Constituição Federal

⁴ PRIVILÉGIO: a) direito, vantagem, prerrogativa, válidos apenas para um indivíduo ou um grupo, em detrimento da maioria; apanágio, regalia (HOUAISS); Direito, vantagem ou imunidades especiais gozadas por uma ou mais pessoas, em detrimento da maioria; regalia. (MICHAELIS)

A década de 1980 trouxe mudanças qualitativas para o campo dos direitos no Brasil, cujo momento foi marcado pelo processo de redemocratização do País. Com a promulgação da nova Constituição de 1988, ao lado de outras leis, compôs-se uma nova perspectiva para o campo dos direitos políticos, civis e avanços dos direitos sociais. A Constituição de 1988 é a mais abrangente de todas as Cartas Constitucionais quando se trata de *direitos e garantias fundamentais*, se utilizando de temas como *direitos humanos, liberdades constitucionais, garantias individuais, direitos sociais*, além de adotar direitos decorrentes de *regime de princípios*, de forma bastante explícita⁵, e não à toa que em seu preâmbulo destaca se tratar de *um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.* (BRASIL, CF)

Todavia, apesar de ser avaliada como a Constituição mais democrática dentre todas as outras, não vedou o tratamento privilegiado destinado às autoridades ou agentes públicos quando julgados. No campo político, assim como ao longo de nossa história constitucional, a Carta Magna de 1988 manteve a figura do foro privilegiado destinado às autoridades ou agentes públicos.

A síntese das garantias acima exposta contém dados suficientes para discorrer por várias laudas, mas não sendo essa a pretensão do que se busca neste trabalho de pesquisa, vale, porém, destacar que cada uma dessas previsões

⁵ **a)** Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: - II - prevalência dos direitos humanos; **b)** Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: - LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; - § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ... **c)** Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. **d)** Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: - § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: - IV - os direitos e garantias individuais.

constitucionais devem ser analisadas dentro de seu contexto histórico, considerando-se as realidades cultural e política em que estão contidas, notadamente se levarmos em consideração que a primeira trata-se de uma Constituição Imperial (1824) ainda sob forte influência da coroa portuguesa, ao passo que a vigente (1988) emergiu como uma Constituição Republicana pós longo regime ditatorial militar, circunstâncias estas que, por si só, já revelam realidades sociopolíticas dispares.

Assim, merece um destaque o fato de que, enquanto a Constituição de 1824 expressava a proibição de foro especial e comissões nas causas civis e penais, que foi seguida pela Constituição de 1891⁶ excetuando a figura do Presidente da República nos crimes comuns, bem como aos Ministros de Estado *nos crimes conexos com os do Presidente da República*, a Constituição de 1988⁷ estendeu o foro privilegiado a diversas outras autoridades como, por exemplo, os senadores e deputados federais.

Vejamos a evolução/inserção do foro por prerrogativa de função no quadro abaixo:

QUADRO 1. EVOLUÇÃO DO FORO ESPECIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

CONSTITUIÇÃO	FORO PRIVILEGIADO
1824	Art. 179, XVII: “À exceção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juízos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem comissões especiais nas causas cíveis, ou

⁶ (...) Art 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

(...) Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

(...) Art. 59 - Ao STF compete: I- processar e julgar originária e privativamente: a) o Presidente da República nos crimes comuns, e os Ministros de Estado nos casos do art. 52.

⁷ (...) Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

	crimes”.
1891	Art. 72, § 23, “À exceção das causas, que, por sua natureza, pertencem a juízos especiaes, não haverá fóro privilegiado”, prescrevia, de forma taxativa.
1934	Art.113, nº 25, a vedação de tribunais de exceção: “Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção; admitem-se, porém, juízos especiais em função da natureza das causas”.
1937	Art. 141, § 26, “não haverá foro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção”.
1946	Restabeleceu a garantia proibitiva, omitida na carta totalitária de 1937.
1967	O art. 153, § 15, da Constituição de 1967, inalterado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, manteve a proibição, nos seguintes termos: “A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção”.
1988	A mais generosa em conceder foro privilegiado a autoridades públicas, registrando dezenove hipóteses do privilégio em seu texto expressos nos arts. 29, X; 102, I, b e c; 105, I, a; e 108, I, a

Fonte: Adaptado (ROLIM, 2005).

Como já demonstrado, no Brasil, todas as constituições previram algum tipo de foro por prerrogativa de função, sendo que na Constituição de 1988 houve um verdadeiro elastecimento no rol desse privilégio que foi estendido a todos os membros do Ministério Público (CF, art. 96, III, e art. 108, I, a), aos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Tribunais de Contas dos Municípios (art. 105, I, a), aos Deputados Estaduais (art. 27, § 1º), aos prefeitos (art. 29, X), além dos foros especiais estabelecidos nas constituições estaduais (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017).

O universo de autoridades com foro especial na atual Constituição engloba os Poderes Executivo (federal, estadual e municipal), Legislativo (federal e estadual), Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, que, em 2017, totalizam 38.431 pessoas enquadradas nesta situação de prerrogativa. Ademais, havia também 16.559 autoridades decorrentes de previsões nas Constituições Estaduais, merecendo destaque os Estados do Piauí e Rio de Janeiro que contam, respectivamente, com 2.773 e 3.194, segundo o estudo realizado por Cavalcante Filho e Lima (2017).

Diante das informações apresentadas, um dado que merece destaque é que o Judiciário e o Ministério Público, juntos, representam 79,2% das autoridades com foro previsto na Constituição Federal. Em síntese, longe de emitir juízo de valor (se é correto ou não a existência do foro privilegiado), até porque o presente trabalho tem foco na órbita procedimental de julgamento das ações em que incidam o foro por prerrogativa de função, é possível concluir que o nosso sistema constitucional, ao prestigiar a dignidade da função para justificar tal prerrogativa, revela-se pródigo nessa abrangência numérica (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017).

Vejamos os quadros abaixo:

QUADRO 2. LEVANTAMENTO QUANTITATIVO DAS AUTORIDADES (FEDERAIS, ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS) COM FORO PREVISTO NA CF

Autoridade	Foro – crimes comuns	Foro – crimes de responsabilidade	Previsão	Quantidade
Presidente da República	STF	Senado Federal	Art. 102, I, b, da CF	1
Vice-Presidente da República	STF	Senado Federal	Art. 102, I, b, da CF	1
Ministros de Estado ¹⁵	STF	STF ou Senado Federal ¹⁶	Art. 102, I, c, e 52, I, da CF	28
Comandantes do Exército, da marinha e da	STF	STF ou Senado Federal	Art. 102, I, c, e 52, I, da CF	3

Aeronáutica				
Governadores de Estado e do DF	STJ	Tribunal Especial	Art. 105, I, a, da CF; art. 78 da Lei nº 1.079/50	27
Prefeitos	TJ (ou TRF)	TJ ou Câmara Municipal	Art. 29, X, da CF; Decreto-Lei nº 201, de 1967	5.570
Senadores	STF	Não se aplica	Art. 102, I, b, da CF	81
Deputados Federais	STF	Não se aplica	Art. 102, I, b, da CF	513
Deputados Estaduais e Distritais	TJ	Não se aplica	Art. 27, § 1º, explicitado nas constituições estaduais	1.059
Ministros do STF	STF	Senado Federal	Art. 102, I, b, e art. 52, II, da CF	11
Ministros do TST	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	27
Ministros do STM	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	15
Ministros do TSE	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	217
Ministros do STJ	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	33
Membros de tribunais de 2ª instância	STJ	STJ	Art. 105, I, a, da CF	2.381
Juízes de direito dos Estados e do DF	TJ	TJ	Art. 96, III, da CF	14.882
Juízes Federais (lato	TRF	TRF	Art. 108, I, a,	

sensu)			da CF	
PGR	STF	Senado Federal	Art. 102, I, b, e art. 52, II, da CF	1
Membros do MPU que oficiam em tribunais	STJ	STJ	Art. 105, I, a, da CF	2.38918
Membros do MPU que não oficiam em tribunais	TRF	TRF	Art. 108, I, a, da CF	
Membros do MPE	TJ	TJ	Art. 96, III, da CF	10.687
Ministros do TCU	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	9
Auditores do TCU (substitutos de ministros)	STF (quando atuar em substituição a Ministro do TCU) ou STJ (quando n exercício das demais atribuições da judicatura)	STF (quando atuar em substituição a Ministro do TCU) ou STJ (quando n exercício das demais atribuições da judicatura)	Art. 73, § 4º, da CF	4
Procuradores de Contas (membros do MP junto ao TCU)	STJ	STJ	Art. 105, I, a, c/c art. 130, da CF	7
Conselheiros de TCE/TCDF19	STJ	STJ	Art. 105, I, a	476
Conselheiros de Tribunais de Contas dos Municípios	STJ	STJ	Art. 105, I, a	62

(nos Estados que possuem) ²⁰				
Conselheiros de Tribunal de Contas Municipal (São Paulo e Rio de Janeiro, onde havia antes da CF/88) ²¹	STJ	STJ	Art. 105, I, a	15
Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente	STF	STF	Art. 102, I, c, da CF	139
Conselheiros do CNJ	Não há	Senado Federal	Art. 52, II, da CF	422
Conselheiros do CNMP	Não há	Senado Federal	Art. 52, II, da CF	423
TOTAL				38.431

Fonte: (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017).

QUADRO 3. QUANTITATIVO DAS AUTORIDADES COM FORO PREVISTO NA CF E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Fundamento do foro	Quantidade de autoridades
CF	38.431
Constituições estaduais	16.990
TOTAL	54.990

Fonte: CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017.

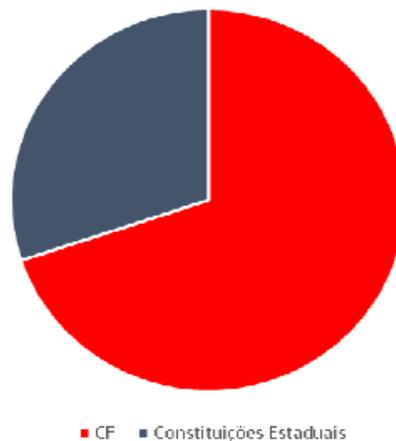
Muito provavelmente pela magnitude desse número de cargos dos quais emerge ao foro privilegiado, essa nomenclatura remeta a uma correlação com privilégios pessoais no sentido pejorativo.

1.2 Foro Especial nas Constituições Estaduais

Assim como na seara federal, as Constituições dos Estados absorveram o mesmo fenômeno da concessão de foro especial a várias autoridades (além daquelas já previstas na Constituição Federal), como, por exemplo, a Procuradores do Estado e Defensores Públicos no caso do Estado da Paraíba, e de Delegados de Polícia no Estado de Goiás. Essa possibilidade de as constituições estaduais atribuírem foro a autoridades que não possuem essa prerrogativa, nem de forma equivalente na CF, pode ser apontada como a responsável pela ampliação da quantidade de agentes públicos sujeitos a foro especial no Brasil. (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017).

GRÁFICO 1. DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIDADES. CF *VERSUS* CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Distribuição das autoridades segundo a origem do foro



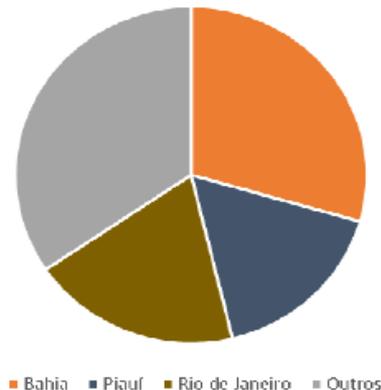
Fonte: CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017.

Pelo trabalho de pesquisa de Cavalcante Filho e Lima, no gráfico acima é possível perceber como se consolida a distribuição de autoridades nas esferas federal e estadual, chamando a atenção o fato da expressiva parcela de 30,11% nas constituições estaduais tendo em vista que a constituição federal já traz em si um

leque que já abarca diversas dessas autoridades como, por exemplo, os prefeitos e deputados estaduais.

GRÁFICO 2. DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIDADES POR ESTADO (CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS)

Distribuição das autoridades por Estado - Constituições Estaduais



Fonte: CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017.

No quadro acima o que chama a atenção é que do universo de autoridades com foro privilegiado constante nas constituições estaduais, apenas três Estados (Bahia, Rio de Janeiro e Piauí) já promovem uma distorção enorme na distribuição numérica, posto que totalizam 65,50 % contra apenas 34,50% referente às demais 24 unidades da Federação. (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017)

Entretanto, como ressalva Newton Tavares Filho, citando Tourinho Filho, apesar de o foro por prerrogativa de função poder ser fixado pela Constituição Estadual (CF, art. 125, § 1º), deve haver simetria entre esta e a Constituição federal, senão vejamos:

Nos Estados federados, Tourinho Filho aponta que o foro especial por prerrogativa de função é fixado pela Constituição Federal (art. 96, III), pelas Constituições estaduais (CF, art. 125, § 1º) e pelas Leis Orgânicas dos Municípios (CF, art. 29, X). O autor destaca, entretanto, que “urge observar que a nossa Corte Maior entende que as Constituições locais não podem conceder foro privativo a quem bem quiser e entender, mas tão somente às pessoas que exercem funções simetrizadas [sic] às daquelas às quais a Lex Mater confere essa garantia”. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um paralelismo entre os foros especiais concedidos em nível federal e aqueles reconhecidos pelas Constituições estaduais, estatuidando que “a Constituição Estadual não pode conferir competência originária ao Tribunal de Justiça para processar e julgar os Procuradores do Estado e da Assembléia Legislativa, os Defensores Públicos e os Delegados de Polícia,

por crimes comuns e de responsabilidade, visto que não gozam da mesma prerrogativa os servidores públicos que desempenham funções similares na esfera federal". (TAVARES FILHO, 2015, p. 8)

Em decisão proferida em 2019 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade⁸ declarando inconstitucional a previsão da Constituição do Estado do Maranhão que que incluiu dentre as autoridades com foro criminal originário os procuradores do estado, procuradores da assembleia legislativa, defensores públicos e delegados de polícia.

1.3 O Princípio do Juiz Natural na Constituição como fundamentação dentro da estrutura judiciária brasileira para julgamentos de agentes públicos

A Carta Constitucional de 1988 prevê a aplicabilidade do foro, mesmo determinando a igualdade entre os cidadãos. Essa situação gera um conflito de entendimento que só é possível desfazê-lo quando se analisa a proibição desse procedimento em decorrência do Princípio do Juiz Natural.

Em seu art. 5º, LIII a Constituição Federal destaca que: "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente". Tal previsão normativa está alicerçada no Princípio do Juiz Natural que é a garantia de que todo cidadão tem de ser julgado por órgão jurisdicional competente, instituído previamente à lide. Aqui se adequa o processamento da ação penal em que recaia o foro por prerrogativa de função, garantindo que o julgamento de agentes políticos se processem perante determinados tribunais, como é o caso do Tribunal Estadual de Sergipe em ações penais movidas em desfavor de prefeitos e deputados estaduais de Sergipe em crimes de competência estadual, e bem assim do Tribunal Regional Federal da Quinta Região (TRF-5) para os crimes de competência federal⁹.

⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade 2553, movida em 05/11/01, portanto há quase vinte anos, somente foi julgada no dia 15/05/2019.

⁹ É comum dentro do universo de ações penais originárias movida contra prefeitos o processamento perante os tribunais regionais federais, posto que eles administram recursos advindos da União em programas sociais, de saúde, educação, etc. Segue assim a lógica da atribuição de competência em razão da pessoa (a autoridade detentora do foro) em estrita obediência ao princípio do juiz natural perante o tribunal estadual, com uma subdivisão da competência em razão da matéria (má administração de verbas federais) e consequente atribuição do tribunal federal da respectiva região.

Para Cavalcante Filho e Lima (2017, p. 2): “o foro por prerrogativa de função consiste no direito concedido aos ocupantes de alguns cargos de serem julgados originariamente, e, em especial, nas ações de natureza penal, por determinados órgão judiciais”. Esses órgãos são “os tribunais especificados na Constituição ou nas leis de regência, e não por aquele juiz de primeira instância que, em tese, seria o juiz natural da causa.” (CAVALCANTE FILHO; LIMA, 2017, p. 2).

1.4 Foro Especial em outros países

Como já explanado anteriormente, o número de autoridades com foro por prerrogativa de função adentra a casa de dezenas de milhares de pessoas, apontando Barroso que nenhum país do mundo tem modelo equiparável ao brasileiro. Boa parte das democracias sequer tem foro privilegiado; Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Canadá sequer preveem essa possibilidade. E em outros países, como França, Portugal, o foro é limitado constitucionalmente ao Presidente da República, ao chefe de governo e, em alguns casos, ao gabinete de ministros. (BARROSO, 2018, p. 7)

Tavares Filho em seu trabalho de pesquisa Foro Privilegiado no Direito Comparado faz referência a diversos países como Estados Unidos, Argentina, Espanha, França, Itália, Portugal, Venezuela, além de consultas às Constituições do Chile, Peru, Colômbia, México, Áustria, Alemanha, dentre outros, e chegou à seguinte conclusão:

Vê-se, portanto, que a lógica que preside a atribuição de um foro especial por prerrogativa de função é semelhante em todos os países: o reconhecimento da especial relevância de uma função exercida por uma autoridade pública, e a designação de um órgão mais elevado na hierarquia institucional do Estado para processá-lo e julgá-lo. Na prática, entretanto, essa lógica levou às mais diferentes configurações concretas, não existindo uma sistemática homogênea – cada país escolheu um sistema que lhe é peculiar. Nenhum país estudado, entretanto, previu tantas hipóteses de foro privilegiado como a Constituição brasileira de 1988. (TAVARES FILHO, 2015, p. 11)

Assim, longe de fazer um estudo mais profundo no direito comparado, o intuito do presente título foi apenas para destacar que o foro privilegiado das autoridades brasileiras não tem paralelo no mundo. É o que, por exemplo, mostra o levantamento feito pelo O GLOBO em 20 países da América, Europa, África e Ásia ao destacar *que o benefício aqui não só atinge um número maior de pessoas como*

pode ser usufruído por autoridades dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Tem determinados Estados que estendem essa prerrogativa aos vereadores, como é o caso do rio de Janeiro”, arrematando que por lá, tanto integrantes do Executivo como os parlamentares podem ser julgados na primeira instância da Justiça. (O GLOBO, 2017)

1.5 A Probidade como dever constitucional intrínseco ao exercício do múnus público

Neste contexto, resta evidente que as autoridades aqui referenciadas tratam-se de Agentes Públicos¹⁰ e como tal estão rigorosamente atrelados ao dever de probidade constitucional como nos ensina Osório:

Todas as Constituições brasileiras republicanas (1891, art. 54, 6.º; 1934, art. 57, f; 1937, art. 85, d; 1946, art. 89, V; 1967, art. 84, V, e EC 1/69, art. 82, V; 1988, art. 85, V) contemplaram a improbidade como crime de responsabilidade do Presidente da República e dos altos funcionários do Estado, o que não deixa de ser significativo e marcante, porque os ilícitos de responsabilidade, por atingirem o mais alto mandatário da nação, revestem-se de uma gravidade peculiar. A improbidade administrativa era, e é, um ilícito funcional de responsabilidade dos altos mandatários da nação, transparecendo sua gravidade e os valores que lhe são subjacentes. Não é novidade, pois, o status constitucional do dever de probidade, nem sua singular importância no direito brasileiro, visto que se trata de obrigação máxima do Presidente da República e dos altos mandatários da nação, com larga tradição no sistema constitucional. Essa espécie de constatação há de ser adequadamente valorada na teoria da improbidade.

É certo que as Constituições brasileiras, sem exceção alguma, também contemplaram o tema da responsabilidade pessoal dos agentes públicos por atos ilícitos. Os abusos e omissões eram já proibidos na Constituição de 1824, art. 179, XXIX. E seguiu vigente a teoria da responsabilidade pessoal dos homens públicos em todas as Constituições pátrias, talvez como corolário do princípio republicano. Como se vê, o princípio da responsabilidade tem assento constitucional antigo, tradicional, o que se conjuga com a ideia de crimes de responsabilidade e de probidade administrativa.

Observe-se que o tema da corrupção e do enriquecimento ilícito, dois tópicos claramente associados à improbidade, esteve muito frequentemente na pauta de preocupações constitucionais, não apenas em regimes democráticos. Em seu art. 151, a Constituição de 1967 contemplava a suspensão de direitos individuais aos que abusassem e agredissem a ordem democrática ou praticassem atos de corrupção. Além disso, no art. 150, § 11, a Constituição então vigente estabelecia que a lei iria dispor

¹⁰ Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os magistrados, membros do Ministério Público, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nessa categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma. (OSÓRIO, Fábio Medina. 2018, p. 179)

sobre a perda dos bens por danos causados ao erário ou nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de funções públicas.

No caso em tela estamos tratando de prefeitos e deputados estaduais, agentes políticos eleitos pelo sufrágio universal como garantia constitucional prevista no artigo 14¹¹ da nossa Carta Magna, conquistado a duras penas em longo processo de evolução política que se inicia com o voto como direito exclusivamente masculino, excluídos os negros e os não alfabetizados.

Não é demais ressaltar que é dever destes mandatários pautar o exercício da função para a qual foram eleitos em estrita observância aos *princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*, sob pena de *suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*. (CF, art. 37, § 4º)

Para Osório “O império da lei segue sendo importante em um Estado Democrático de Direito. A lei democrática integra a ideia de divisão de poderes e de legitimação racional do poder político. Os membros do Poder Legislativo, escolhidos pelo sufrágio popular, têm poderes – limitados pelo ordenamento constitucional, é certo – de criação do direito *ab ovo*, a partir de textos que limitarão as atividades de outros atores políticos. (OSÓRIO, Fábio Medina. 2018, p. 122)

Podemos constatar a busca da preservação da administração pública e sua correlação com o foro por prerrogativa de função, como um marco presente na Constituição de 1988 que se evidencia através de princípios como o da moralidade administrativa, como veremos a seguir na lição de Mello:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição.

(...)

Acresça-se que, nos termos do art. 85, V, da Constituição, atentar contra a “probidade na administração” é hipótese prevista como crime de

¹¹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo. De resto, os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos “imporão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, ° 4º).

Além disso, o princípio da moralidade administrativa acha-se ainda, eficientemente protegido no art. 5º, LXXIII, que prevê o cabimento da ação popular para anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente...” etc. (MELLO, 2007, p. 11).

Importante destacar que a Constituição de 1988 emprega o termo probidade ou improbidade administrativa em quatro artigos¹². Assim, incumbe ao chefe do executivo municipal desempenhar seu papel gerindo os recursos públicos visando a entrega de serviços essenciais aos seus munícipes, assim como aos parlamentares estaduais legislar em prol dessa coletividade, sempre visando o interesse público que é a razão de ser dos poderes administrativos, inclusive e principalmente no combate à corrupção dentro destes poderes.

¹² Art. 14 § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - **improbidade administrativa**, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 37 § 4º Os atos de **improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

V – a **probidade na administração**; (grifo nosso)

CAPÍTULO 2

A CORRUPÇÃO, O FORO ESPECIAL E O STF

O Brasil vem se tornando, nos últimos anos, um epicentro do combate à corrupção em escala mundial (CNJ, 2019), e podemos citar exemplos que confirmam tal assertiva, são eles: a CPI dos Correios (2003), o Mensalão (2007), e, mais recentemente, a Lava Jato (2014). Tais investigações revelaram a natureza da corrupção sistêmica envolvendo agentes políticos e empresas privadas, numa verdadeira simbiose em que os recursos públicos foram desviados para pagamento de propinas e fraudes de maneira geral.

Para o ex-ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage, “o espetáculo repugnante que ora se descortina aos olhos de todos é a revelação de práticas que sempre vigoraram na relação público-privada em nosso país”, arrematando que “graças aos instrumentos e instituições que o Brasil vem construindo – como o apoio de uma sociedade civil ativa e uma imprensa vigilante – foi possível trazer à tona aquilo que se matinha oculto.” (HAGE; MAGRI, 2017, p. 54-55).

O site jornalístico g.1 veiculou matéria sobre o estudo feito pela ONG Transparência Internacional quanto a percepção da população dos países sobre a corrupção na qual aponta que “o Brasil fechou o ano de 2016 em 79º lugar entre 176 países”. O referido estudo “leva em consideração a percepção que a população tem sobre a corrupção entre servidores públicos e políticos”. Assim “quanto melhor um país está situado no ranking, menor é a percepção da corrupção por seus cidadãos”. Por fim “a entidade destaca que, embora nenhum país esteja livre de corrupção, os países mais bem avaliados no ranking ‘compartilham características de governo aberto, liberdade de imprensa, liberdades civis e sistemas judiciais independentes’”. (g1.globo.com, 2016)

A corrupção “ocupa a quarta posição entre os crimes relacionados à lavagem de dinheiro no Brasil, atrás do crime organizado, com 62 por cento dos casos;

fraude, com 45 por cento, e roubo e desfalque, com 40 por cento”¹³. Em levantamento realizado pelo Jornal Estadão e divulgado no Correio Brasiliense¹⁴ a política, com 16,4% dos casos, lidera o *ranking* das quadrilhas de grupos criminosos no país, empatada com o tráfico de drogas (16,3%), arrematando que isso é resultado da Lei nº 12.850/2013, citando o desvio de recursos como exemplo de crime praticado contra a administração pública.

Na visão de Osório “A corrupção tem sido um dos temas centrais no processo comunicativo de globalização, unindo esforços e energias internacionais, tanto para seu combate quanto para a implementação, difusão e fortalecimento de ferramentas preventivas e de diagnósticos precisos, visando objetivos comuns aos povos civilizados e democráticos. De um lado, tal realidade desafia novas e criativas políticas públicas, porque se percebem a magnitude e a veloz expansão de atores e processos corruptos e corruptores, de modo multifacetário. De outro, a mesma realidade, no evidenciar uma concentração de esforços em torno a uma patologia específica, indica a indevida limitação do olhar sobre uma complexa situação, multifacetária e sofisticada, que certamente não se encaixa numa terminologia unitária tão carregada e pesada quanto a corrupção pública, com toda a sua carga histórica e ideológica, cultural e normativa”. (OSÓRIO, Fábio Medina. 2018, p. 34)

Como se vê, são muitos os dados sobre corrupção vinculados à administração pública, principalmente nos mais altos graus do escalão do poder, sejam na esfera federal, estadual ou municipal, de forma que sempre se associa a **privilégio e impunidade**.

2.1 Legislação brasileira em matéria de enfrentamento à corrupção: críticas e demonstração prática de resultados na administração pública.

¹³ SIMÕES, E. **Corrupção está ligada a um terço de casos de lavagem de dinheiro no Brasil, mostra pesquisa Thomson Reuters**. 8 Jul. 2017. Disponível em? <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN18Z1OJ-OBRTTP>. Acesso em 05/05/2019>.

¹⁴ CORREIO BRASILIENSE. **Quadrilhas políticas lideram ranking de grupos criminosos no país**. Brasília, 29 set. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/24/interna_politica,707848/quadrilhas-politicas-lideram-ranking-de-grupos-criminosos.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Apesar do cenário acima demonstrado, o Brasil é pródigo no rol de leis¹⁵ que, direta ou indiretamente, ao fim e ao cabo se destinam a inibir comportamentos tendentes ao fomento da corrupção, seja pela simples determinação de transparência e acesso irrestrito às informações dos órgãos públicos, seja mediante a repressão a determinadas condutas ilícitas por parte dos agentes públicos¹⁶.

Entretanto, há duras críticas a essa prodigalidade pelo fato de que umas (leis) se sobrepõem às outras num verdadeiro afã legislativo¹⁷ irrefletido. Cite-se como exemplo¹⁸ as Leis de Improbidade Administrativa (1992) e Anticorrupção (2013), que apesar de editadas mais de 02 décadas uma da outra, a lei mais recente reprisa ilícitos já previstos na lei antecedente e, conseqüentemente, resultando na

¹⁵ Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92); Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); Lei da Transparência (LC 131/2009); Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010); Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); Lei da Lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2012); Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013); Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013).

¹⁶ Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os magistrados, membros do Ministério Público, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nessa categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma. (OSÓRIO, Fábio Medina. 2018, p. 179)

¹⁷ A constitucionalista Vera Chemim destaca que o fato de o Brasil editar um número excessivo de textos legais é resultado do descompasso entre os poderes públicos, a percepção de que a lei não está refletindo um consenso político representativo da sociedade civil, o uso inadequado da técnica legislativa e a despreocupação do Poder Legislativo em pensar no médio e longo prazos. (<https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/brasil-editou-54-milhoes-normas-1988-estudo>)

¹⁸ Fato relevante, ainda, é que o art. 30 da lei 12.846/13 determina que a eventual aplicação de sanções referentes aos atos de corrupção em nada afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa. Disso decorre a já mencionada possibilidade de cominação de múltiplas sanções judiciais às pessoas jurídicas por atos do mesmo tipo (lesivos à administração pública), muitas vezes oriundos do mesmo evento fático – o que demanda a reflexão a respeito da relação que pode existir entre demandas fundadas nessas diversas leis.

(...)

Na realidade, conforme visto, ambos os diplomas legais acabam por ensejar a responsabilização dos mesmos agentes, graças à figura do agente impróprio da lei de Improbidade. As condutas típicas de cada diploma também se confundem, uma vez que, diante dos conceitos jurídicos amplos e do rol exemplificativo dos arts. 9º, 10 e 11 da lei de Improbidade, as hipóteses previstas na lei Anticorrupção podem facilmente figurar como improbidade administrativa.

(...)

Eventual confissão em ação fundada na lei Anticorrupção pode ter reflexos sobre a ação de improbidade administrativa que versasse sobre os mesmos fatos. Não obstante, se interpretado de forma literal o disposto no art. 17, § 1º, da lei de Improbidade, a leniência obtida nos moldes da lei 12.846/13 em nada beneficiaria o acusado por improbidade e, ao contrário, poderia ser utilizada em prejuízo deste – como prova de seu envolvimento no ato ímprobo. (LUCON, Paulo Henrique dos Santos. 2019. Improbidade administrativa, lei anticorrupção e acordos de leniência. (In <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI314121,11049-Improbidade+administrativa+lei+anticorrupcao+e+acordos+de+lenienc>).

Acesso em 01/11/19).

cumulação de penas, ignorando por completo anos de construção doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema.

Entretanto, foram tais legislações, como a Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas, que fomentaram e trouxeram um êxito nunca visto como, por exemplo, a operação lava jato, certamente a maior referência nesse âmbito. Sobre a referida operação, o trabalho: Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição (CNJ, 2019) desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e a Associação Brasileira de Jurimetria, a pedido do Conselho Nacional de Justiça, traz a seguinte observação:

O Brasil se tornou nos últimos anos um epicentro do combate à corrupção em escala mundial. O fato desencadeador dessa nova condição foi o surgimento da Operação Lava Jato que, a um primeiro olhar, teria permitido um enfrentamento severo das oligarquias políticas, burocráticas e empresariais responsáveis por verdadeira captura do Estado, o que resultou em enormes consequências para o custeio de políticas públicas fundamentais. Assim, com objetivo de finalmente começar a enfrentar a estrutura e a cultura da impunidade no país, a Operação Lava Jato investigou, processou e condenou em primeira instância mais de uma centena de atores envolvidos em práticas de corrupção e lavagem de dinheiro; e, afora isso, aplicou multas e determinações de devolução de recursos desviados em valores que extrapolam uma dezena de bilhões de reais. (CNJ, 2019, p. 13).

Os efeitos da Operação Lava Jato ultrapassam as fronteiras nacionais do Brasil. Com a mudança da legislação que reconheceu o papel do instituto das delações premiadas, apenas os depoimentos prestados sub judice por executivos da construtora transnacional Odebrecht, feitos em sincronia com investigações iniciadas pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, provocaram a prisão de dois ex-presidentes do Peru e a renúncia de Pedro Kuczynski (presidente do Peru de 28 de julho de 2016 a 23 de março de 2018). (CNJ, 2019, p. 13).

Assim, ainda que pareça desalentador se noticiar todos os dias os inúmeros casos de corrupção na administração pública (só a lava jato já ultrapassou mais de meia centena de desdobramentos), e apesar da multiplicidade de leis que poderiam tranquilamente serem compiladas, podemos afirmar que foram relevantes os avanços/mecanismos ocorridos nas últimas duas décadas para que se busque a efetividade no combate à corrupção no Brasil.

2.2 O Foro Especial e o senso comum de ser um instrumento de corrupção na administração pública

No tocante ao tema central da presente dissertação, Falcão destaca que o “combate à corrupção, especialmente no mais alto escalão do Executivo e do Legislativo e a percepção popular de corrupção generalizada, associada à sensação de impunidade com relação aos crimes de colarinho branco no Brasil – e, em particular, com relação aos crimes contra a administração pública, têm motivado discussões na sociedade civil, na academia, na mídia, nas redes sociais e na política, em âmbito nacional, acerca da conveniência e eficiência do foro privilegiado”. (FALCÃO, J. et al., 2017 – p. 12)

Os termos, foro privilegiado e foro por prerrogativa de função, embora com o mesmo significado, comportam observações em sentido moral (privilégio) e legal (garantia constitucional) para que se possa chegar a um bom termo do alcance do referido instituto. O fato é que antecede a tal discussão a questão técnico-jurídica da atividade jurisdicional do Estado voltada à resolução dos litígios, questão formal para definição de como e aonde os cidadãos serão julgados.

Tal enfoque somente faz sentido porque, não à toa, o termo foro privilegiado remete naturalmente a um sentimento de desigualdade de tratamento entre autoridades detentoras do instituto e o cidadão comum, posto que popularmente se traduz como um privilégio.

Evidentemente que tais dados revelam uma sensação generalizada de impunidade e que o foro privilegiado está diretamente associado a este sentimento e, conseqüentemente, ao fomento da corrupção, se tornando num instrumento de repulsa pela sociedade em geral. Entretanto, como destacado por Falcão “a falta de estudos empíricos – sobretudo de natureza quantitativa – com base na realidade brasileira faz com que os **debates assumam um caráter de importação de modelos ou altamente ideologizado**”. (FALCÃO, J. et al., 2017 – p. 12)

Entretanto, numa visão semântica a terminologia “foro por prerrogativa de função”¹⁹, tecnicamente adotado pela doutrina, evita distorções a que remete o termo privilégio.

¹⁹ **Foro**: Extensão territorial onde determinado juiz ou tribunal exerce sua competência; **Prerrogativa**: Direito especial, inerente a uma função ou profissão; **Função**: cargo, ofício, serviço. (MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa)

2.3 A interpretação dada pelo STF anteriormente ao julgamento da Ação Penal 937

Como já explanado anteriormente, a prerrogativa de fora está prevista desde a Constituição de 1824, e o Supremo Tribunal Federal vez por outra sempre foi acionado, em casos concretos diversos entre os anos de 1923 a 1964²⁰, a se manifestar sobre o tema, até que, sob a égide da Constituição de 1946, em Sessão Plenária realizada de 03/04/1964²¹, veio a editar a Súmula 394²² a qual previa que mesmo após deixar o mandato ou cargo a autoridade conservava o foro.

Tal entendimento prevaleceu por mais de 03 (três) décadas, até que em 2001 o STF, agora dando interpretação a nossa atual Carta Magna, cancelou a Sumula 394, sem editar uma outra, firmando entendimento de que a o foro por prerrogativa de função não incide para quem já deixou o cargo²³. Por outro lado, se

²⁰<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=394.NUME.%20NAO%20S.FL.SV.&base=baseSumulas>

²¹<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=394.NUME.%20NAO%20S.FL.SV.&base=baseSumulas>

²² Sumula 394/STF - 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.**

²³ Inquérito 687/STF - EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. PROCESSO CRIMINAL CONTRA EX-DEPUTADO FEDERAL. COMPETÊNCIA ORIGINARIA. INEXISTENCIA DE FORO PRIVILEGIADO. COMPETÊNCIA DE JUIZO DE 1º GRAU. NAO MAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CANCELAMENTO DA SUMULA 394.

1. Interpretando ampliativamente normas da Constituição Federal de 1946 e das Leis nº 1. 079/50 e 3.528/59, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência, consolidada na Súmula 394, segunda a qual, "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**".

2. A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expressas, pois no art. 102, I, "b", estabeleceu competência originaria do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar "*os membros do Congresso Nacional*", nos crimes comuns.

Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice-Presidente, o ex- Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, "b" e "c").

Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato.

Dir-se-a que a tese da Sumula 394 permanece válida, pois, com ela, ao menos de forma indireta, também se protege o exercício do cargo ou do mandato, se durante ele o delito foi praticado e o acusado não mais o exerce.

Não se pode negar a relevância dessa argumentação, que, por tantos anos, foi aceita pelo Tribunal.

Mas também não se pode, por outro lado, deixar de admitir que a prerrogativa de foro visa a garantir o exercício do cargo ou do mandate, e não a proteger quem o **exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo.**

Aliás, a prerrogativa de foro perante a Corte Suprema, como expressa na Constituição brasileira, mesmo para os que se encontram no exercício do cargo ou mandato, não é encontrada no Direito

posteriormente aquela autoridade voltasse a exercer o cargo que o vinculava à prerrogativa, ou outro que o valha, o processo voltava a tramitar em uma instância especial²⁴.

Já no ano seguinte (2002) foi editada a Lei 10.628 que acrescentou o § 1º²⁵ ao artigo 84 do Código de Processo Penal definindo que mesmo que o inquérito ou ação penal se iniciassem após a cessação do exercício da função pública, prevaleceria o sistema da prerrogativa de foro. Mais uma vez o STF foi instado a se manifestar sobre o tema através da ADI 2297 e declarou a inconstitucionalidade da referida norma sob o fundamento de que se trata de interpretação direta e exclusiva da Constituição e, portanto, cabível somente à Corte Constitucional.²⁶

No ano de 2007, mais uma vez o STF voltou a enfrentar o tema através da Ação Penal 333 em que era réu o Deputado Federal Ronaldo José Cunha Lima. O que trouxe à luz tal discussão foi o fato de o parlamentar renunciar ao mandato às vésperas de seu julgamento perante o STF, pleiteando o declínio de competência da referida ação penal para a justiça paraibana aonde foi cometido crime doloso contra

Constitucional Comparado. Menos, ainda, para ex-exercentes de cargos ou mandatos. Ademais, as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos.

3. Questão de Ordem suscitada pelo Relator, propondo cancelamento da Súmula 394 e o reconhecimento, no caso, da competência do Juízo de 1º grau para o processo e julgamento de ação penal contra ex-Deputado Federal.

Acolhimento de ambas as propostas, por decisão unânime do Plenário.

4. Ressalva, também unânime de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com base na Súmula 394, enquanto vigorou.

²⁴ Se a autoridade exercia o cargo de prefeito, a competência para o julgamento da respectiva ação penal originária compete ao respectivo tribunal de justiça. Então pela nova interpretação, encerrado o mandato, o prefeito perderia o direito ao foro. Entretanto, sendo novamente eleito, voltaria a vinculação da prerrogativa e, conseqüentemente, a tramitação daquele processo judicial perante o tribunal de justiça do estado, assim como poderia ser de competência do STF acaso eleito deputado federal.

²⁵ Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade. **§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.**

²⁶ ... III. Foro especial por prerrogativa de função: extensão, no tempo, ao momento posterior à investidura na função dele determinante. Súmula 394/STF (cancelamento pelo Supremo Tribunal Federal). Lei 10.682/2002, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do C. de Processo Penal: pretensão inadmissível de interpretação autêntica da Constituição por lei ordinária e usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal para interpretar a Constituição: inconstitucionalidade declarada.

a vida, tendo alguns ministros entendido que se tratava de abuso de direito posto que o mesmo estaria se utilizando de subterfúgio para impedir que o seu processo fosse julgado. Ao final, por maioria de votos, foi entendido que, ante a renúncia do mandato, já não mais persistia a incidência do foro.²⁷

No ano de 2010 o STF enfrentou situação idêntica através da Ação Penal 396 em que era réu o Deputado Federal Natan Donadon, que apresentou sua renúncia ao mandato parlamentar no dia anterior ao julgamento. Só que neste caso o STF deu nova interpretação e entendeu que a competência não podia ser objeto de escolha pessoal do detentor do foro²⁸.

Em 2014 mais uma ação penal que envolvia a questão de renúncia de mandato de parlamentar, deste feita a Ação Penal 536 tendo como réu o Deputado Federal Eduardo Brandão Azeredo. Diferentemente do caso anterior, o STF seguiu entendimento dominante na Corte e decidiu que a renúncia implicaria na modificação do foro, fazendo menção que no caso da AP 396 (caso Donadon) foi uma exceção ante o evidente abuso de direito²⁹.

No último julgamento acima citado foi suscitada questão de ordem no sentido de se definir em que momento exato a renúncia do mandato resultaria na cessão da

²⁷ EMENTA: AÇÃO PENAL. QUESTÕES DE ORDEM. CRIME DOLOSO CONTRA A VIDA IMPUTADO A PARLAMENTAR FEDERAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VERSUS COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DO JÚRI. NORMA CONSTITUCIONAL ESPECIAL. PREVALÊNCIA. RENÚNCIA AO MANDATO. ABUSO DE DIREITO. NÃO RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU.

²⁸ 1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas.

2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal.

...

²⁹ *Ementa*: AÇÃO PENAL CONTRA DEPUTADO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RENÚNCIA AO MANDATO. PRERROGATIVA DE FORO. 1. A jurisprudência dominante no STF é no sentido de que, cessado o mandato parlamentar por qualquer razão, não subsiste a competência do Tribunal para processar e julgar, originariamente, ação penal contra membro do Congresso Nacional. 2. A regra geral enunciada acima foi excepcionada na Ação Penal 396/RO, em que o Tribunal considerou ter havido abuso de direito e fraude processual. Neste caso específico, após seguidos deslocamentos de competência, o réu parlamentar renunciou ao mandato depois de o processo ter sido incluído em pauta para julgamento pelo Plenário.

...

competência do STF. Foi justamente a partir da AP 937, que o STF voltou a enfrentar o tema com repercussão geral com base num caso concreto em que a autoridade com prerrogativa de foro exerceu os mandatos de prefeito e deputado federal, fazendo com que o processo tivesse diversas modificações de instâncias.

2.4 Circunstâncias do julgamento da Ação Penal 937 perante o STF e a delimitação em sentido estrito do Foro por Prerrogativa de Função

Conforme destacado por Barroso o Supremo Tribunal Federal pratica, há muito tempo, uma linha de entendimento de que todo e qualquer crime praticado por qualquer pessoa que desfrute de foro por prerrogativa deve ser julgado aqui, ainda que o delito tenha sido praticado anteriormente ou ainda que o delito não guarde qualquer relação com o exercício do mandato. (BARROSO, 2018, p. 7)

Desta forma, pela sistemática adotada até o julgamento da Ação Penal (AP) 937 do STF, relativamente ao processamento de inquéritos e ação penais interpostos contra pessoas com prerrogativa de foro, bastava que o agente estivesse na investidura do cargo (ex. deputado federal, prefeito) para atrair a jurisdição especial. Ou seja, se um prefeito cometesse um crime, funcional ou não, seria ele processado perante o respectivo tribunal de justiça estadual ou tribunal regional federal, conforme o caso, e se ainda no curso da ação penal fosse eleito deputado federal haveria o declínio de competência para o Supremo Tribunal Federal, assim como se chegasse ao fim do exercício do mandato sem que tivesse sido reeleito e ocorrido o trânsito em julgado da demanda o feito seria deslocado para a primeira instância.

Assim, não raras as vezes, o processo iniciava-se em uma instância (e.g. um tribunal estadual), e no curso da lide o réu passa a ocupar cargo com foro na instância extraordinária (STF), e a situação inversa também era verdadeira. E isto foi o que ocorreu no caso concreto da Ação Penal 937 que teve a seguinte tramitação:

- Crime Eleitoral – Captação Ilícita de sufrágio (art. 299 CE)
- Tempo e local do fato – Cabo Frio/Rio de Janeiro (RJ), eleições municipais 2008

- Resultado do certame – réu eleito prefeito
- Recebimento da denúncia pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) – 30 de janeiro de 2013
- Recebimento da denúncia anulado porque o réu já não era mais prefeito
- Em razão do fim do mandato o TRE/RJ declinou a competência para a primeira instância
- 14 de abril de 2014 – novo recebimento da denúncia, agora pela 256ª Zona Eleitoral
- 10 de fevereiro de 2015 o juízo da 256ª Zona Eleitoral declina da competência para o STF em razão de o réu, na condição de primeiro suplente, ter assumido vaga de Deputado Federal
- 14 de abril de 2016 o réu se afasta do cargo de deputado federal porque o titular reassumiu
- 19 de abril de 2016 o réu reassume o mandato de Deputado Federal
- 13 de setembro de 2016 o réu assume definitivamente o mandato de Deputado Federal em razão da perda do mandato pelo titular
- Eleito novamente Prefeito de Cabo Frio, renuncia ao mandato de Deputado Federal e assume o cargo de Prefeito em primeiro de janeiro de 2017.

Neste ponto, com o processo tramitando no STF, uma vez que o réu estava exercendo o cargo de deputado federal, a Corte foi obrigada a analisar a circunstância de remeter os autos para a primeira instância da justiça eleitoral em Cabo Frio/ Rio de Janeiro (RJ), uma vez que a referida autoridade havia novamente assumido o cargo de prefeito do município carioca.

Sem adentrar ao mérito da referida ação penal eleitoral, o Ministro Barroso suscitou questão de ordem ao Plenário do STF para que este se manifestasse quanto *a possibilidade de conferir interpretação restritiva às normas da Constituição*

de 1988 que estabelecem as hipóteses de foro por prerrogativa de função, de modo a limitar tais competências jurisdicionais aos crimes cometidos em razão do ofício e que digam respeito estritamente ao desempenho daquele cargo. (BARROSO, 2018, p. 4)

Assim, dentro deste contexto, através da Ação Penal 937 julgada no dia 08/05/18, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação restritiva ao Foro por Prerrogativa de Função, ou Foro Privilegiado, ficando assim delimitado o tema:

(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas;

(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”

Como claramente se vê, não se pôs fim ao foro privilegiado, mas apenas e tão somente uma nova interpretação constitucional quanto à forma (em razão da função ocupada) e circunstâncias (no exercício da função) de seu processamento.

2.5 Os novos questionamentos suscitados após o julgamento da AP 937/STF

Delineadas as premissas pelo STF, com base nessa nova interpretação restritiva, o Tribunal de Justiça de Sergipe, passou a analisar os casos em que os delitos não teriam ocorridos em razão da função, e bem assim se a autoridade ainda estava no exercício do respectivo cargo, e passou a determinar a remessa para o juízo de primeiro grau dos processos que se enquadrassem num destes dois requisitos, sendo que no universo pesquisado de prefeitos e deputados isto resultou em 21 (vinte e um) casos.

Ocorre, todavia, que nem bem a Corte Constitucional deu um novo contorno ao instituto da prerrogativa de foro, já surgem novas interpretações e indagações daí

decorrentes, a se iniciar pelo próprio STF que no Inquérito 4.215/DF³⁰ que tinha 09 (nove) pessoas investigadas, no dia 01/02/2019, decidiu que, quanto aos Senadores que tiveram seus mandatos encerrados o feito deveria prosseguir no juízo de primeiro grau, atendendo assim a um dos requisitos da AP 937, mas quanto ao Senador reeleito em 2018 determinou o prosseguimento perante o próprio STF, já tendo inclusive recebido a denúncia.

No caso específico do TJSE, está sedimentado o entendimento no sentido de que sobrevindo a cessação da investidura do mandato, não mais subsiste a competência penal originária da referida Corte Estadual, isso independentemente de que a autoridade tenha ou não sido reeleita. Já pendem recursos para a Suprema Corte questionando tal entendimento³¹.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, já com base na AP 937, foi mais além, e entendeu que remanesce o vínculo da prerrogativa de foro mesmo que os fatos apontados, em tese, como delituosos tenham ocorrido em *mandato diverso e descontínuo do atualmente exercido* e que *não guardam qualquer relação de causalidade com o mandato atual*³², sendo que nesse caso especificamente o STF já deliberou pelo retorno nos autos ao primeiro grau, mas mesmo assim com voto divergente.

Com entendimentos díspares como os exemplificados, em tão curto espaço de tempo após o julgamento da AP 937, e no mesmo toar a votação não unânime Primeira Turma³³ do STF com posta por 05 (cinco) ministros, do total de 11 (onze),

³⁰ Este Inquérito teve início em 22/03/2016, para apuração de fatos ocorridos em 2008, e cuja denúncia somente foi oferecida em 2017. Dentre outros investigados, estão arrolados os ex-Senadores José Sarney, Garibaldi Alves, Romero Jucá e Valdir Raupp, e o Senador reeleito Renan Calheiros. Entendeu o STF que em relação aos ex-Senadores o processo deveria ser remetido ao juízo de primeira instância do Rio de Janeiro/RJ, e prosseguimento perante o STF sob o manto da prerrogativa de foro que ainda detém o Senador Renan Calheiros.

³¹ Ver caso 1.

³² “Dispensa irregular de licitação – Art. 89, *caput*, da Lei nº 8.666/93 – Prefeito Municipal – Foro por prerrogativa de função – Alegação de incompetência deste Tribunal de Justiça – **Fatos relativos a mandato anterior** – Irrelevância – **Crime, em tese, cometido por prefeito em exercício, em razão do mandato e enquanto exercia o cargo** – **Presença dos requisitos impostos pelo atual entendimento do Col. Supremo Tribunal Federal** – Preliminar rejeitada.” (TJSP – Ação Penal nº 0032012-77.2017.8.26.0000 – Julgado em 15/08/2018)

³³ No caso da Ação Penal 937 o STF tomou a decisão em sua composição plena ou Tribunal Pleno, que é o colegiado de todos os 11 (onze) ministros. No caso proveniente do TJSP acima citado (Ag.

no caso do TJSP, sinaliza que a Corte Constitucional concentrou todos os seus esforços em esvaziar o seu quantitativo de processos sem adentrar em detalhes importantes como, por exemplo, se em caso de prorrogação do mandato mediante reeleição se estenderia a prerrogativa do foro por igual período. Tal circunstância relega aos tribunais inferiores, como o TJSE e TJSP, a interpretação que já deveria ter sido uniformizada/sumulada porque bastante previsível.

CAPÍTULO 3

O FORO ESPECIAL E O ESTUDO DE CASO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE EM RELAÇÃO A PREFEITOS E DEPUTADOS ESTADUAIS

A prerrogativa de foro suscita debates de ordem social bem como sobre a eficiência das instituições e Tribunais competentes para conhecer e julgar originariamente das demandas punitivas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) contratou estudo que foi realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP) junto com a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) para investigar o percurso dos casos de corrupção, tendo identificado que o foro especial compromete a tramitação das respectivas ações criminais, com as seguintes observações:

No que diz respeito ao fluxo de tramitação dos processos e à identificação de gargalos, vale destacar que o maior problema sistêmico identificado nesta pesquisa foi a flagrante ineficiência do foro por prerrogativa de função, em aproximadamente 50% das decisões levantadas determinaram a transferência dos autos, seja por decadência do foro ou por se ter concluído pela incompetência do juízo. (CNJ, 2019, P. 171).

Essa pesquisa abrangeu os Estados de Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal, com a população de processos ingressados entre os anos de 2010 e 2016, e traz como sugestão a realização de ampliação da pesquisa destacando que “é importante expandir o estudo para as demais unidades da Federação pois dessa forma, a compreensão sobre o fenômeno da corrupção e da impunidade seria amplificada.” (CNJ, 2019, p. 174).

Essa associação, de significativa incidência de declínio de competência nos processos com prerrogativa de foro, também foi identificada no V Relatório Supremo em Números - O Foro Privilegiado e o Supremo (FALCÃO et al., 2017). O referido documento evidencia que a situação ocorre em cerca de duas em cada três ações penais no período compreendido de 2007 a 2016. Esse mesmo estudo aponta que apenas 9,52% das ações penais começam no STF, e somente 5,94% começam e terminam no STF. Outro dado importante, extraído desse relatório, identifica que apenas 5,55% das ações penais envolvem ao menos um crime que preencha duas

condições, a saber: 1) cometido em razão do cargo e 2) cometido após a investidura no cargo que garante o foro privilegiado no Supremo.

3.1 Estudo de Caso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

Como já destacado na introdução da presente dissertação, a pesquisa se deu com o levantamento de processos diretamente vinculados ao foro privilegiado com tramitação perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe³⁴, que detém a competência para processar e julgar os prefeitos e deputados estaduais (atores do trabalho), ressaltando que na referida Carta há previsão constitucional para outras autoridades.

A Constituição do Estado de Sergipe, assim como nos demais Estados, também insere em seu bojo foro especial para autoridades, ainda que estendendo às mesmas situações já previstas na Constituição Federal como, por exemplo, os juízes estaduais. Desta forma, independentemente das situações em que o foro especial já seja atribuído pela CF, no caso do Estado de Sergipe, considerando as autoridades sem tipo correspondente na Carta Magna, chega-se a um número de 93 pessoas, distribuídas conforme apresenta o quadro abaixo:

QUADRO 4. DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL EM SERGIPE³⁵

Autoridade	Foro – Crimes Comuns	Foro – Crimes de Responsabilidade	Previsão na Constituição Estadual	Quantidade
------------	----------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	------------

³⁴ A escolha se deu em face da atuação como advogado militante no Estado de Sergipe, inclusive com atuação como Procurador Municipal, Diretor de Controle Interno e Diretor Geral da Assembleia Legislativa de Sergipe, e atualmente prestando assessoria jurídica para alguns municípios e câmara municipal.

³⁵ Art. 47. É da competência privativa da Assembleia Legislativa: XXV - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; XXVI - processar e julgar o Procurador Geral de Justiça nos crimes de responsabilidade;

Art. 106. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I - processar e julgar originariamente: a) nos crimes comuns, o Vice-Governador do Estado, os Deputados Estaduais, os Prefeitos Municipais, os Secretários de Estado, o Procurador Geral de Justiça, o Procurador Geral do Estado, os membros do Ministério Público Estadual, os juízes de direito e os juízes substitutos; b) nos crimes de responsabilidade, quando não conexos com os do Governador, os Secretários de Estado e, ainda, o Procurador Geral de Justiça, o Procurador Geral do Estado, os juízes de direito e os juízes substitutos e os membros do Ministério Público;

Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 47, XXV, e art. 106, I, a	1
Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 47, XXV, e art. 106, I, a e b	16
Prefeitos	TJ	-	Art. 106, I, a	75
Procurador Geral do Estado	TJ	TJ	Art. 47, XXV	1
TOTAL				93

Fonte: O Autor.

Entretanto, para a competência do TJSE, há ainda que ser acrescido o número de juízes estaduais (144), promotores de justiça estaduais, conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (07), membros do Ministério Público Especial do Tribunal de Contas do Estado (03) e Deputados Estaduais (24), todos com previsão expressa na Constituição Estadual, que ao final totalizam 271 pessoas com foro por prerrogativa de função no âmbito da jurisdição estadual.

3.2 Metodologia

A pesquisa foi realizada diretamente no site do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe através do portal do advogado³⁶, sendo possível também através do portal de consulta pública (consulta processual³⁷), referenciado pelo nome da pessoa/autoridade (prefeitos e deputados).

O universo de autoridades com foro especial a ser pesquisado está composto de deputados estaduais que contam com 24 (vinte e quatro) cadeiras na Assembleia Legislativa, bem como dos prefeitos do Estado de Sergipe que possui 75 (setenta e

³⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO SERGIPE. **Portal do advogado e do defensor público**. Disponível em: <<http://www.tjse.jus.br/portaldoadvogado/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

³⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO SERGIPE. **Consulta processual**. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/portal/consultas/consulta-processual>>. Acesso em 30 out. 2018.

cinco) municípios³⁸, todos com vinculação direta à administração pública, pilar do presente mestrado.

Para o período de pesquisa foi definido o lapso temporal compreendido entre os anos de 2011 (jan/2011) a 2019 (set/2019), uma vez que nesse interim ocorreram duas eleições para deputado (2010 e 2014) e duas eleições para prefeito (2012 e 2016).

Assim o universo de pesquisa totaliza 198 (cento e noventa e oito) autoridades com foro por prerrogativa de função sendo: 48 (quarenta e oito) deputados eleitos nos anos de 2010 e 2014; e, 150 (cento e cinquenta) prefeitos eleitos nos anos de 2012 e 2016.

Em relação aos prefeitos eleitos dois deles faleceram³⁹, sendo um referente ao mandato iniciado em 2013, e outro em relação ao mandato iniciado em 2017. Assim, para efeitos estatísticos foram acrescentados os nomes dos respectivos vice-prefeitos, totalizando 152 (cento e cinquenta e dois) nomes pesquisados.

Convém destacar que 15 (quinze) desses deputados foram reeleitos em 2014, enquanto no caso de prefeitos 14 (catorze) foram reeleitos em 2016. Portanto em alguns casos há a repetição da autoridade⁴⁰, mas ao mesmo tempo também dobra o período do mandato e respectivo vínculo ao poder público e, conseqüentemente, a possibilidade de ocorrência de algum delito penal que pudesse resultar numa demanda judicial. Não foi considerada a última eleição estadual ocorrida no ano de 2018 porque os respectivos mandatos ainda estão em seu primeiro ano.

Os nomes dos mandatários foram extraídos⁴¹ dos sites do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e/ou Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Sergipe. A partir dessa

³⁸ Conferir apêndices 1 e 2.

³⁹ Conferir apêndice 2

⁴⁰ Conferir apêndices 1 e 2.

⁴¹ a) TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas e resultados das eleições 2010**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

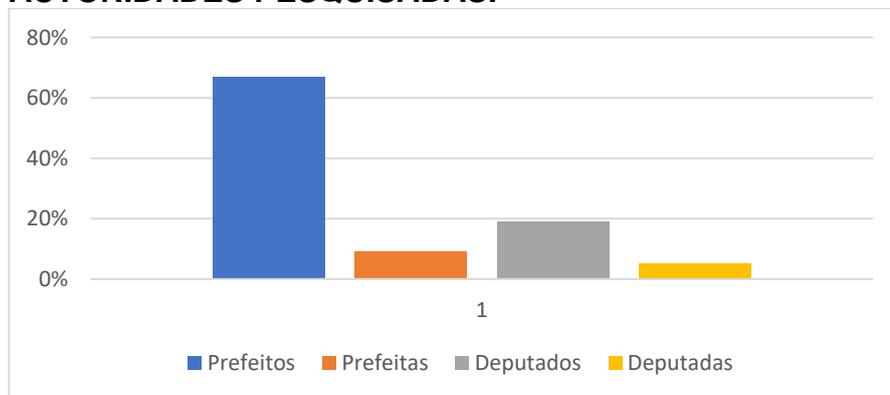
b) TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas e resultados das eleições 2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

c) TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultado das eleições 2014**. Aracaju, 2014. Disponível em: <<http://www.tre-se.jus.br/eleicoes/resultado-das-eleicoes-2014>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

base de dados foi realizada a consulta nominal perante o *site* do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe⁴² do qual se pode extrair os seguintes dados: a) número do processo; b) data de distribuição do processo; c) data de julgamento do processo; d) assunto a que se relaciona o processo; e) identificação de todos os eventuais demais réus além do prefeito e/ou deputado; f) resultado do julgamento como, por exemplo, a absolvição, condenação, prescrição, declínio de competência, etc.

O universo pesquisado totaliza 200 (duzentos) autoridades com foro especial, sendo 38 (quarenta e oito) deputados e 10 deputadas, e 134 (cento e trinta e quatro) prefeitos e 18 (dezoito) prefeitas, o que de logo demonstra a forte presença masculina entre os eleitos, notadamente na esfera do executivo municipal demonstrando, e mesmo sendo obrigatório o registro de candidaturas com percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para as mulheres⁴³. Considerando esses dados o gráfico abaixo mostra o quantitativo/distribuição das autoridades pesquisadas.

GRÁFICO 3. QUANTITATIVO/DISTRIBUIÇÃO DE AUTORIDADES PESQUISADAS.



Fonte: O Autor.

3.2.1 Detalhamento dos processos pesquisados

d) Eleições 2016: <http://www.tre-se.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016>

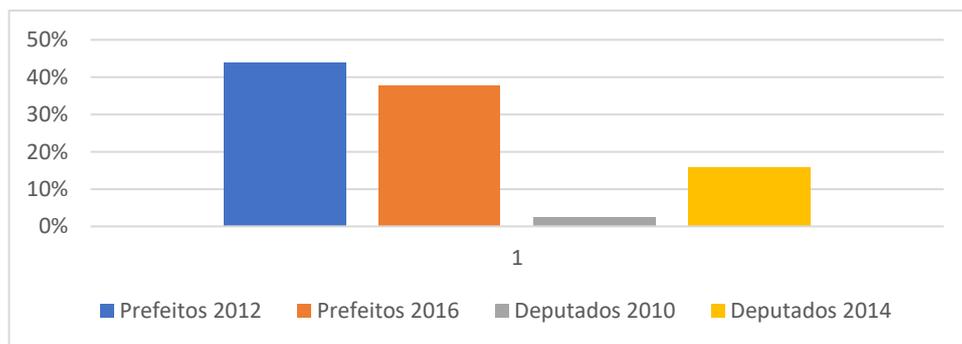
⁴² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO SERGIPE. **Consulta processual**. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/portal/consultas/consulta-processual>>. Acesso em 30 out. 2018.

⁴³ Desde o ano de 2009 é obrigado que “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (art. 10, § 3º da Lei 9.504/97), nas eleições para Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembleias legislativas e câmaras municipais.

Os processos pesquisados compreendem duas fases: a) administrativa ou pré-processual que se referem à fase investigativa e engloba Inquéritos Policiais - IP⁴⁴, procedimentos investigatórios criminais - PIC⁴⁵, e Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO⁴⁶; e, b) processual que é o início propriamente dito da Ação Penal Originária – APO⁴⁷ com o recebimento da denúncia⁴⁸ ou queixa-crime pelo Tribunal de Justiça, e consequente processamento da ação com todas as fases a ela inerentes (defesa do acusado, oitiva de testemunhas, perícia, etc.)

Foram identificados 82 (oitenta e dois) processos ao todo, englobando as duas fases acima citadas, sendo 15 (quinze) referentes aos deputados, e 67 (sessenta e sete) aos prefeitos, distribuídos por mandato conforme gráfico abaixo⁴⁹.

GRÁFICO 4. PROCESSOS POR MANDATO.



Fonte: O Autor.

⁴⁴ Inquérito Policial é o procedimento administrativo investigativo realizado pela polícia judiciária brasileira para apurar ilícitos penais para subsidiar futura ação penal.

⁴⁵ O procedimento investigatório criminal, assim como o inquérito policial, só que instaurado por membro do Ministério Público, tem como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

⁴⁶ Termo Circunstanciado é um registro de um fato tipificado como infração de menor potencial ofensivo, ou seja, os crimes de menor relevância, que tenham a pena máxima cominada em até 02 (dois) anos de cerceamento de liberdade ou multa. Para efeitos estatísticos vale a mesma explicação que a Notícia Crime.

⁴⁷ Ação Penal Originária é aquela decorrente do cometimento de um crime no qual o agente é detentor de foro por prerrogativa de função como, por exemplo, os prefeitos e deputados estaduais que são os autores do presente trabalho, e, portanto, tem sua **origem** perante o tribunal competente (tribunais estaduais, federais, STJ, STF) conforme o cargo exercido pela autoridade, e não perante as instâncias de primeiro grau. A Lei 8.038/90, em conjunto com a Lei 8.658/93, regulamentam o rito processual para o julgamento dos crimes de competência originária, sendo que os tribunais, através de seus regimentos internos, também podem dispor sobre o tema considerando, principalmente, a realidade local de cada um destes entes.

⁴⁸ O recebimento da denúncia é o ato pelo qual o acusado passa a ser réu no processo, ou seja, a acusação de determinado ilícito penal passa a ter o peso de responder a uma ação penal.

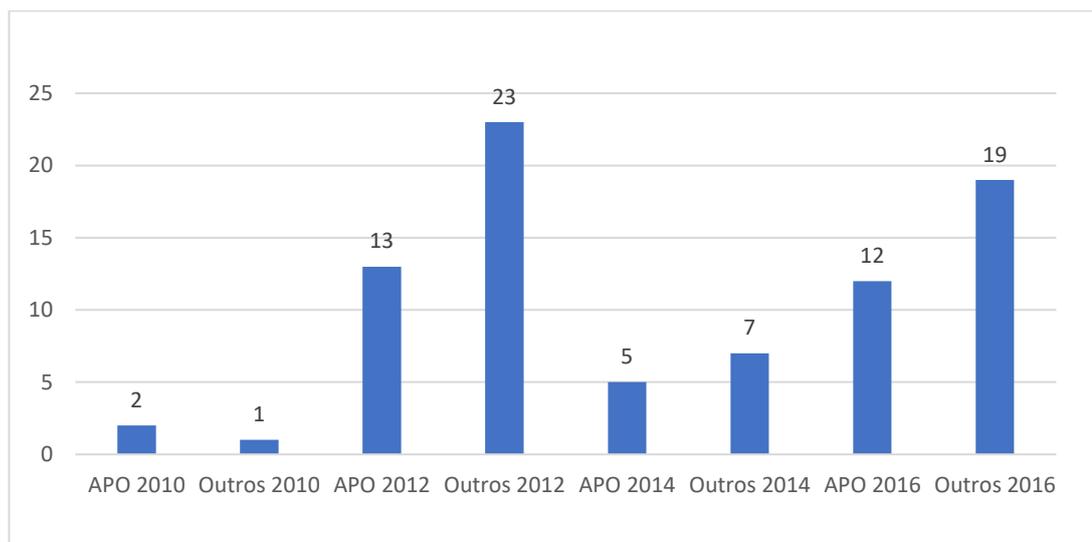
⁴⁹ Verificar apêndice 3

3.2.2 Características dos processos pesquisados

Nesse tópico começa a se delinear a discussão sobre a eficiência do foro privilegiado, em particular o caso concreto em estudo, uma vez que se pode identificar os crimes mais frequentemente investigados e processados e sua correlação com a função, a título de exemplo.

Do total de processos pesquisados temos 50 (cinquenta) na fase investigativa (IP, PIC e TCO), e 32 (trinta e dois) relativos à ação penal originária. No gráfico abaixo verificamos a distribuição dos processos pesquisados de acordo com as fases mencionadas.

GRÁFICO 5. DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE ACORDO COM A FASE (INVESTIGATIVA/PROCESSUAL)



Fonte: O Autor.

Assim, para se chegar aos nomes das autoridades a serem pesquisadas foram considerados os anos em que ocorreram as eleições (2010, 2012, 2014 e 2016) porque é daí que surge o rol dos atores/políticos eleitos e respectivas funções (prefeitos e deputados), isso para fins de ilustração dos resultados dos dados processuais. Assim, cada um desses anos representa o quadriênio seguinte correspondente ao período de exercício da função em que o deputado eleito no ano de 2010 teve um mandato que se iniciou no ano de 2011 com término em 2014, assim como o prefeito eleito no ano de 2012 teve início do mandato em 2013 com

término em 2016. Dessa forma os processos identificados correspondem a um período final de pesquisa compreendido de janeiro/2011 a setembro/2019.

3.2.3 Tipos penais e correlação com a função desempenhada

É da essência do foro por prerrogativa o exercício da função, para que assim a eventual investigação e/ou ação penal venha a tramitar em uma determinada instância. Como já dito, até o julgamento da Ação Penal 937 pelo STF, bastava que a autoridade detentora do foro estivesse no exercício do cargo para fazer jus a tal prerrogativa, pouco importando se o delito tivesse vinculação com a função exercida e muito menos que tenha se dado ao tempo de atividade do cargo.

No caso da pesquisa realizada no presente trabalho, ainda prevalecia tal entendimento, cabendo assim fazer um paralelo àquela realidade para identificarmos o perfil/tipos penais e se eles se correlacionam ao menos com a função dos pesquisados, para delimitarmos os processos que, mesmo tramitando anteriormente ao julgamento da AP 937/STF e portanto preenchem os seus requisitos, demonstram a (in)viabilidade da permanência do foro especial.

Primeiramente importa destacar que foram identificados os vários tipos penais⁵⁰ a saber, pela ordem de incidência:

QUADRO 5. IDENTIFICAÇÃO DOS TIPOS PENAIS

TIPO PENAL	INCIDÊNCIA
Crimes contra a administração pública (peculato, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, corrupção passiva, etc).	18 (dezoito) citações
Crimes contra a lei de licitações	16 (dezesesseis) citações
Crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação)	16 (dezesesseis) citações
Crimes de responsabilidade de prefeitos (Decreto-Lei nº 201/67)	10 (dez) citações

⁵⁰ Tipo penal é a descrição de um fato ilícito e, portanto, um comportamento proibido no direito penal (Ex: Roubo é um tipo penal previsto no art. 157 do Código Penal)

Crimes contra a administração da justiça (denúncia caluniosa, comunicação falsa de crime, falso testemunho, fraude processual, abuso de poder etc.)	04 (quatro) citações
Crimes contra a ordem econômica	03 (três) citações
Crimes contra a lei de improbidade administrativa	03 (três) citações
Crimes contra a pessoa (homicídio, lesões corporais etc.)	03 (três) citações
Contravenção penal (delito de menor potencial ofensivo)	02 (duas) citações
Crimes contra o meio ambiente (Lei nº 9.605/98)	02 (duas) citações
Crimes contra o patrimônio (furto, roubo, extorsão, apropriação indébita, apropriação indébita previdenciária, etc.)	02 (duas) citações
Crimes contra a fé pública (moeda falsa)	01 (uma) citação
Crime contra menores (ECA)	01 (uma) citação
Crime de posse de armas (Lei nº 10.826/03)	01 (uma) citação

Fonte: O Autor

A grande maioria dos processos identificados foram iniciados antes do julgamento da Ação Penal 937/STF que ocorreu em agosto/2018, e portanto, todos os delitos (comuns ou funcionais) cometidos por autoridades com foro por prerrogativa se processavam perante uma corte especial conforme já detalhado anteriormente. Após o julgamento da referida ação pela Corte Constitucional, apenas os crimes funcionais se sujeitam ao foro privilegiado.

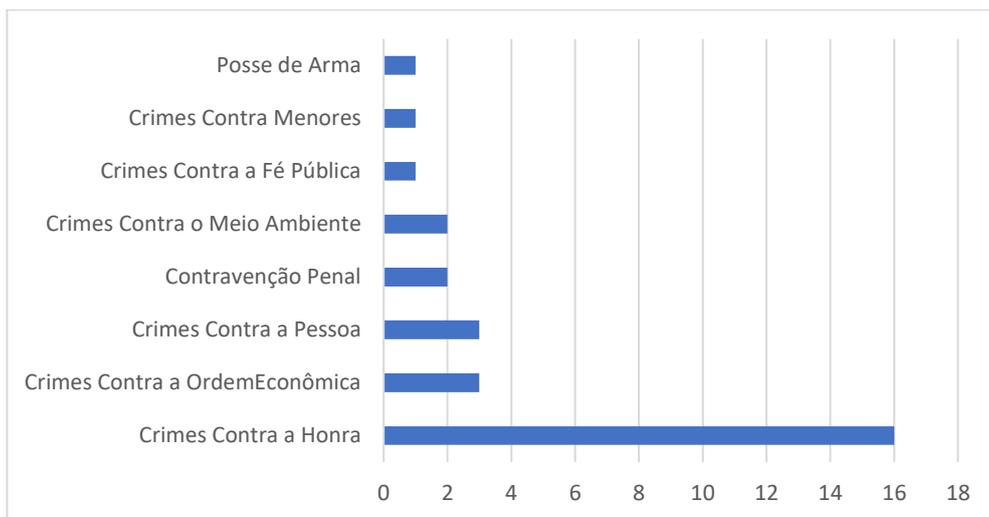
Assim, dos tipos penais identificados, importante efetuar uma divisão em dois grupos: a) os delitos relacionados com a função (praticados no cargo e em razão dele); e, b) os delitos comuns.

GRÁFICO 6. TIPOS PENAIS VINCULADOS À FUNÇÃO



Fonte: O Autor

GRÁFICO 7. OUTROS TIPOS PENAIS



Fonte: O Autor

Do levantamento efetuado, a primeira conclusão é que 35% (trinta e cinco por cento) dos processos não possuíam qualquer vinculação com o exercício da função desempenhada pela autoridade (prefeito/deputado). Trata-se de um número expressivo de demandas tramitando perante o Tribunal de Justiça de Sergipe, e que de forma bastante coerente o STF modulou para excluir desse universo do foro privilegiado para que sejam julgados na instância de primeiro grau.

Nessa camada chama a atenção o fato de que crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação) apareçam como segunda incidência empatado com os crimes da lei de licitações, o que também se encaixa no conteúdo do parágrafo anterior posto que, ao menos em tese, faz a corte julgadora despender ações e mecanismos de maneira uniforme para os delitos praticados em razão do cargo exercido na administração pública assim como para os delitos comuns como o que aqui está sendo citado.

3.3 Instrução processual das ações com foro por prerrogativa de função

É inerente à instrução processual a prática de atos como a inquirição de testemunhas, perícia, provas documentais, entre outros, corriqueiro para os processos criminais que tramitam em primeira instância. Já os tribunais estaduais não são estruturados para tanto, e delegam às instâncias primárias este papel, e isso pode influenciar na duração do processo até que se julgue o seu mérito⁵¹.

Outra circunstância bastante comum nesses tipos de ações penais é a incidência da figura processual do declínio de competência, que também acaba por influenciar no lapso temporal para conclusão da demanda judicial, como foi o caso da Ação Penal 937 e que levou o STF a dar uma nova delimitação quanto ao cabimento/incidência do foro por prerrogativa de função.

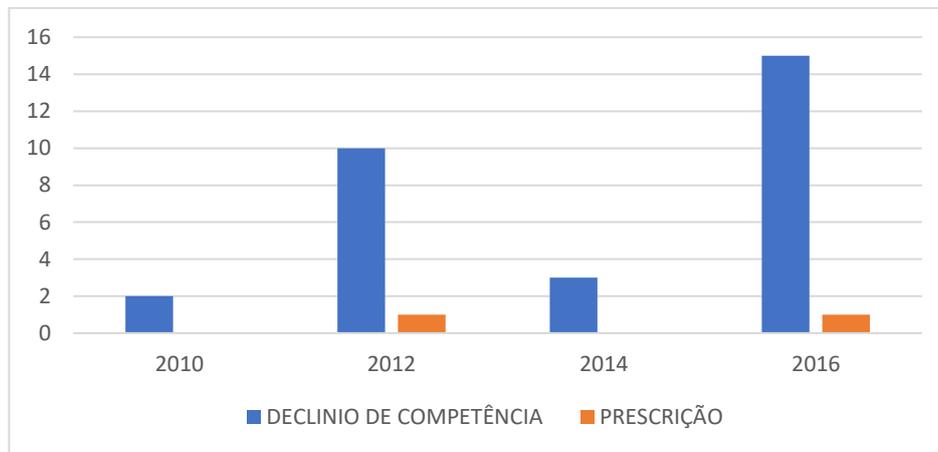
Tais fatos podem resultar no alongamento do desfecho da ação penal, e, por consequência, fazer emergir o fenômeno processual da prescrição, ou seja, não se chegar à conclusão se o réu seria culpado ou inocente.

Objetiva-se, assim, abordar o quanto isso pode influenciar na duração do processo, e por conseguinte levar à impunidade por não se julgar o mérito da demanda e, aí sim, a partir de circunstâncias como estas fazer uma crítica quanto a viabilidade de se perpetuar essa figura do foro privilegiado.

Focado apenas nestes dois pontos, vejamos o gráfico abaixo:

⁵¹ Condenação ou absolvição.

GRÁFICO 8. INCIDÊNCIA DO DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA E PRESCRIÇÃO



Fonte: O Autor

Dos dados acima, no que tange à prescrição, foi identificado a incidência em 02 (dois) ações penais originárias, do universo de 32 (trinta e dois), o que em números absolutos possa parecer desprezível, mas em termos percentuais representa pouco menos de 7% (sete por cento) do total, o que representa uma parcela bastante significativa de demandas judiciais em que o Tribunal de Justiça de Sergipe não chegou a analisar o seu mérito e entregar à sociedade o julgamento do caso, seja pela condenação ou pela absolvição.

Para uma melhor conclusão do que levou à prescrição, foi efetuada uma análise individual destes casos, perfilando a tramitação dos mesmos, iniciando-se pela ação penal originária cuja referência é o ano 2012⁵² em que os fatos tidos como delituosos (crime contra a lei de licitações) ocorreram nos anos de 2005 e 2006. Instaurou-se o inquérito policial que tramitou durante 2.307 (dois mil, trezentos e sete) dias, até que fosse oferecida a denúncia, que foi rejeitada por ausência de provas, e por fim declara a prescrição enquanto ainda pendia recurso do Ministério Público após 520 (quinhentos e vinte) dias de tramitação da respectiva ação penal originária.

No que diz respeito ao segundo caso⁵³ que tem como referência o ano de 2014, o fato tido como delituoso (crime de responsabilidade) ocorreu no ano de 2011

⁵² Estudo de caso 2

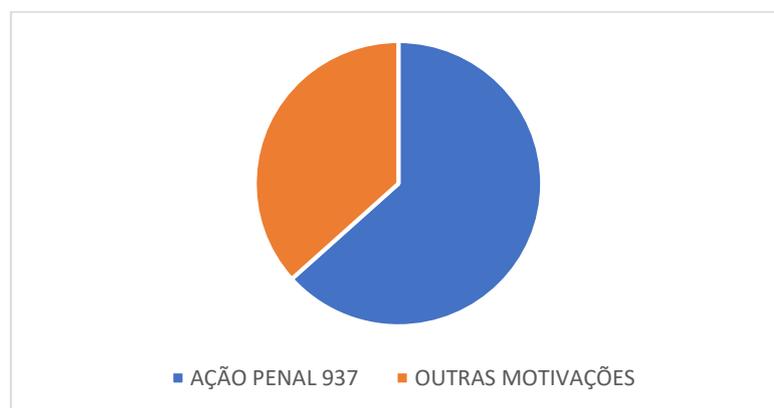
⁵³ Estudo de caso 3

quando a autoridade era prefeito (2009/212), tendo sido interposta a respectiva ação penal no ano de 2013 perante a comarca local que tramitou durante 579 (quinhentos e setenta e nove) dias, mas no ano de 2015 foi remetido ao Tribunal de Justiça em razão da sua eleição para deputado estadual onde tramitou durante 623 (seiscentos e vinte e três) dias. Houve a condenação a uma pena de 03 (três) meses de detenção, e logo em seguida reconhecida a prescrição cujo prazo era de apenas 01(um) ano⁵⁴.

Em ambos os casos, não se percebe uma relação direta entre o processamento da ação penal em razão do foro privilegiado com o resultado do julgamento, pois no primeiro, apesar do longo *iter processual* a decisão firmada pelo TJSE foi de rejeição da denúncia por falta de provas, somente tendo sido declarada a prescrição porque ainda pendia recurso do Ministério Público. No segundo caso o prazo para prescrição era de apenas 01 (um) ano, assim tal fato teria ocorrido ainda em primeira instância quando ainda nem incidia a figura do foro por prerrogativa de função. Isto se deu independentemente de ser aplicada a regra anterior ou posterior à Ação Penal 937/STF.

O outro aspecto a ser analisado é quanto ao declínio de competência. Aqui cabe um desdobramento do gráfico anterior focado somente neste ponto, senão vejamos:

GRÁFICO 9. MOTIVOS PARA O DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA.



Fonte: O Autor

⁵⁴ Código Penal - Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

Como se constata do gráfico acima 63,33% (sessenta e três vírgula trinta e três por cento) das incidências do declínio de competência se deu em razão da aplicabilidade imediata da delimitação do foro por prerrogativa de função nos termos da Ação Penal 937/STF, ao passo que o restante se deu por motivos outros como ter se chegado à conclusão de que se tratava de matéria da esfera eleitoral e aí o processo foi remetido para o Tribunal Regional Eleitoral, ou ainda porque a competência era da justiça federal e neste caso o processo foi remetido para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, e por fim pela aplicação da regra anterior pela simples perda do cargo que vinculava ao foro privilegiado.

Da análise das duas figuras processuais (prescrição e declínio de competência) não se consegue se extrair que os prefeitos e/ou deputados tenham deixado de serem julgados em razão de as respectivas ações penais terem se processado sob a égide do instituto do foro por prerrogativa de função e, portanto, tenha resultado em impunidade. Quando muito, o que se pode associar, enquanto senso comum, é o fato de que somente as autoridades não sofrem as consequências dos rigores da lei, mas aí os motivos são outros e não cabem no presente estudo.

3.3.1 Duração da tramitação dos processos

Como já mencionado, o presente estudo tem como referência processos com trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe no período compreendido de janeiro/2011 a setembro/2019, e que estejam vinculados ao foro por prerrogativa de função buscando entender a realidade desse instituto perante a referida Corte e sua eventual correlação com a impunidade dos agentes públicos.

Dessa forma, é de suma importância o levantamento da duração do tempo de tramitação desses processos tanto na fase de apuração/investigação dos delitos quanto na fase da ação penal originária propriamente dita, verificando se houve julgamento de mérito, e em caso negativo verificar se ainda se encontra em andamento perante o TJSE ou se foi declinada a competência, etc.

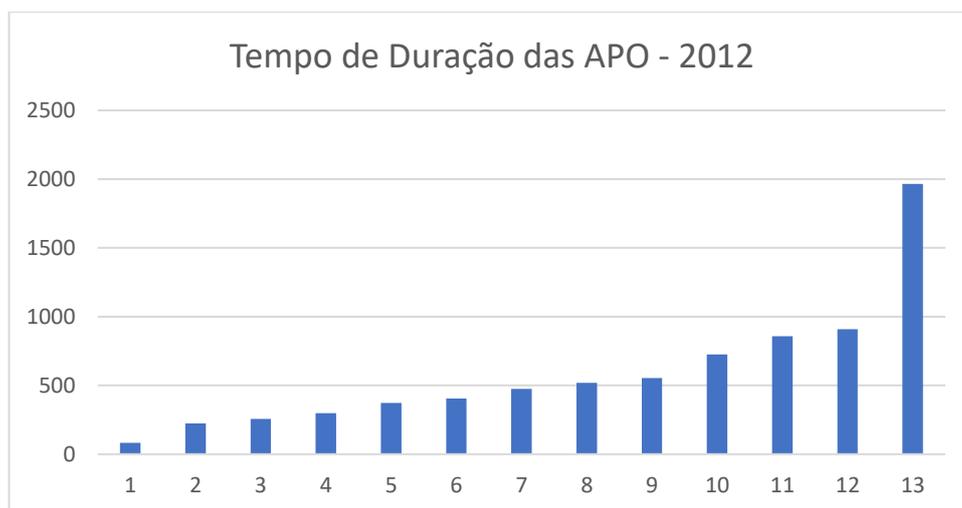
Outro fato que merece relevo é que o universo de deputados pesquisados corresponde a 1/3 (um terço) do universo de prefeitos (48/150), sem contar que eles

não exercem funções inerentes ao poder executivo, principalmente no que diz respeito a ordenar despesas e comandar áreas como saúde, educação, assistência social, etc., o que os torna menos vulneráveis a demandas judiciais em razão do cargo que ocupam, e por tal razão os dados serão demonstrados de acordo com o cargo.

3.3.1.1 Dados relativos a prefeitos eleitos nos anos de 2012 e 2016

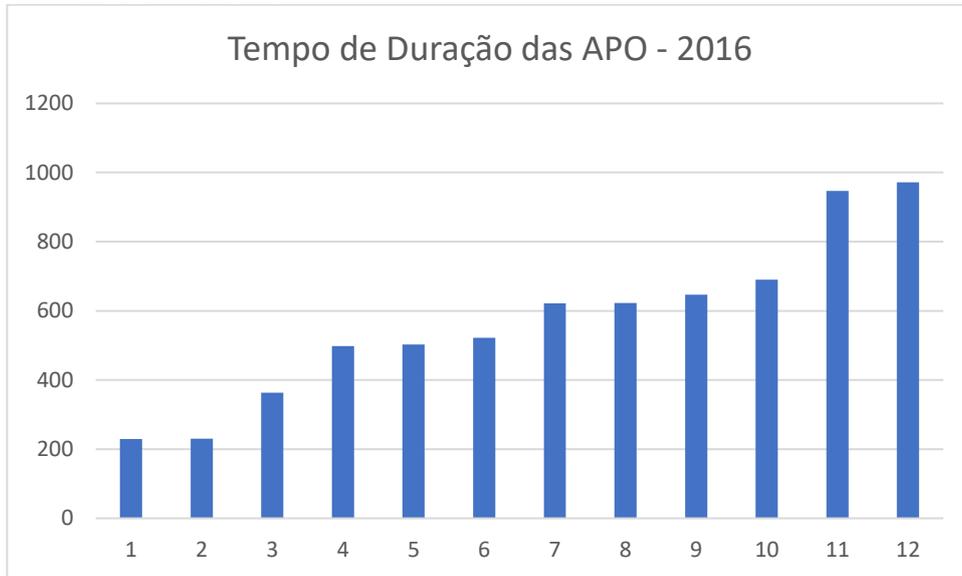
A média de tempo de duração da tramitação das ações penais originárias desse o universo de prefeitos eleitos é de 580 (quinhentos e oitenta) dias, ou seja, mais de um ano e meio, sendo que o processo de maior lapso temporal de tramitação chegou a 1966 (mil novecentos e sessenta e seis) dias, e o de menor duração perfez 82 (oitenta e dois) dias. Apesar dessa disparidade entre os extremos, há justificativas plausíveis para tanto como o fato de que a primeira envolve a apuração de crimes da lei de licitações (fraude em licitações) ao passo que a segunda se refere a crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) e sequer a denúncia foi recebida por ausência de provas.

GRÁFICO 10. AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2012



Fonte: O Autor

GRÁFICO 11. AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2016

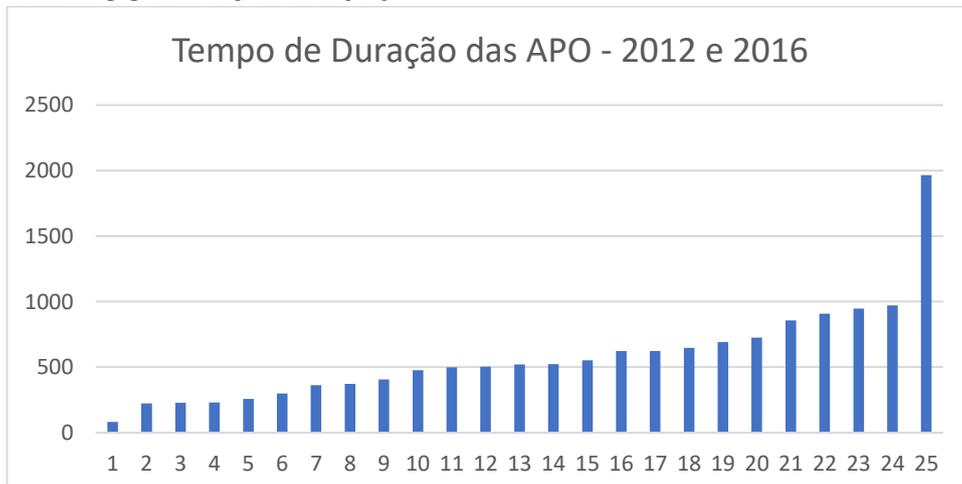


Fonte: O Autor

Numa primeira análise efetuada por ano de eleição temos uma média de 588 (quinhentos e oitenta e oito) dias para 2012, e 571 (quinhentos e setenta e um) dias para 2016, o que já mostra uma certa uniformidade de comportamento. Se efetuarmos uma mediana com os dois períodos teremos uma duração temporal de 541 (quinhentos e quarenta e um) dias, não destoando, portanto, da média geral que é de 580 (quinhentos e oitenta) dias.

A título de ilustração, vejamos o gráfico geral:

GRÁFICO 12. AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS – PREFEITOS ELEITOS EM 2012 E 2016



Fonte: O Autor

Importante destacar que, para efeitos estatísticos, o processo se considera julgado quando a jurisdição do tribunal se encerra, não representando necessariamente que tenha sido julgado o mérito da ação. Melhor explicando, se ocorrer o declínio de competência e o processo for remetido para a primeira instância ele é considerado julgado. Assim, para uma melhor compreensão, também foi efetuado o levantamento dos processos que permaneceram em andamento até o encerramento da pesquisa, assim como se tiveram o seu mérito julgado e qual o resultado (absolvição ou condenação), qual a incidência de declínio de competência etc. Assim, temos o seguinte resultado:

GRÁFICO 13. ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2012/2016



Fonte: O Autor

Os dados acima referem-se ao trâmite da ação penal originária após o recebimento da denúncia, não se computando aí a fase administrativa antecedente de apuração do delito mediante a instauração de inquérito policial e/ou procedimento de investigação criminal, além de notícia crime⁵⁵ e termo circunstanciado.

Assim, se levarmos em consideração esse universo dividido em dois blocos (PIC e IP/TCO/Notícia Crime) relativamente aos atores preferidos eleitos nos anos de 2012 e 2016, a média de tempo de duração da tramitação desses processos é de 536 (quinhentos e trinta e seis) dias para os Procedimentos Investigatório Criminal,

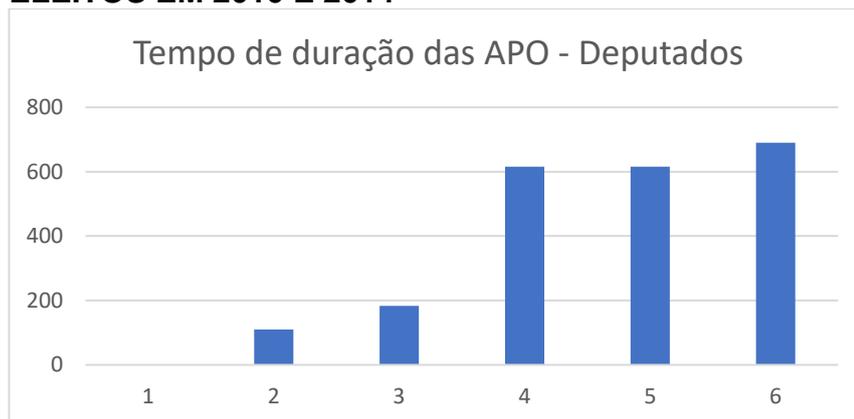
⁵⁵ Notícia Crime é o fato criminoso que chega ao conhecimento da autoridade competente para investigá-lo, como por exemplo formalizar o ato perante o delegado de polícia para instauração do respectivo inquérito policial. Para efeitos de registro perante o Tribunal de justiça de Sergipe, esse procedimento, formalmente, é cadastrado como sendo um processo, ainda que mais adiante se transforme num IP ou PIC, sendo essa a razão de sua contabilização para efeitos estatísticos.

aproximadamente um ano e meio, a média é de 161 (cento e sessenta e um) dias para o outro bloco de processos, sendo que o Inquérito Policial sozinho leva 269 (duzentos e sessenta e quatro) dias.

3.3.1.2 Dados relativos a Deputados eleitos nos anos de 2010 e 2014

Aqui a quantidade é de 06 (seis) ações penais originárias para as duas referências (2010 e 2014) e, portanto, serão analisadas conjuntamente. A média de tempo de duração da tramitação das ações penais originárias desse o universo de deputados eleitos é de 443 (quatrocentos e quarenta e três) dias, sendo que o processo de maior lapso temporal de tramitação chegou a 690 (seiscentos e noventa) dias, e o de menor duração fez 110 (cento e dez) dias. Aqui também há uma justificativa plausível para esse distanciamento: a ação penal de menor lapso temporal se refere a crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) e foi declinada a competência para a justiça eleitoral, ao passo que a de maior duração se refere a crimes contra a administração da justiça (denúncia caluniosa) e resultou em absolvição. Outro fator é que na verdade envolve dois deputados na mesma ação (um moveu ação contra o outro) e assim para efeitos de aferição da média foi considerada apenas uma vez.

GRÁFICO 14. AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS – DEPUTADOS ELEITOS EM 2010 E 2014

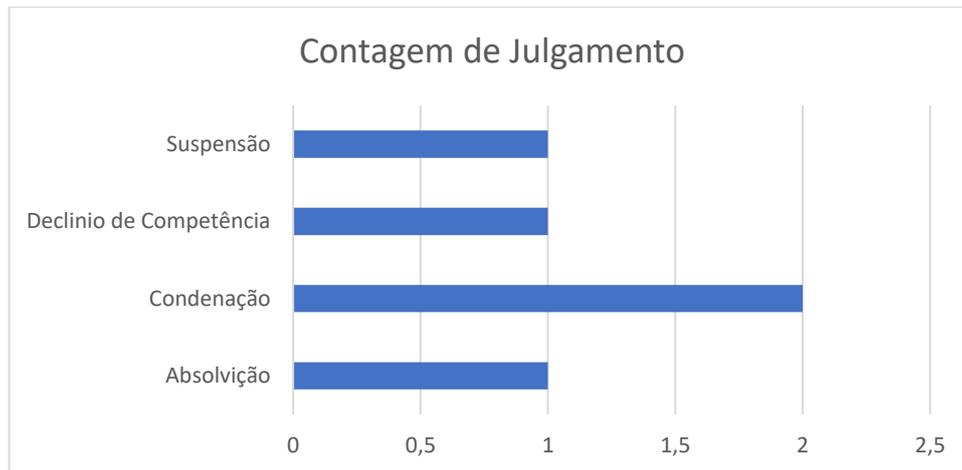


Fonte: O Autor

Aqui também vale a observação feita quando da análise do universo de prefeitos no que pertine ao julgamento dos processos em que o TJSE considera finalizado quando encerra a sua jurisdição. Assim, também foi efetuado o levantamento dos processos que permaneceram em andamento até o encerramento

da pesquisa, assim como se tiveram o seu mérito julgado e qual o resultado (absolvição ou condenação), qual a incidência de declínio de competência etc. Assim, temos o seguinte resultado:

GRÁFICO 15. ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2010/2014

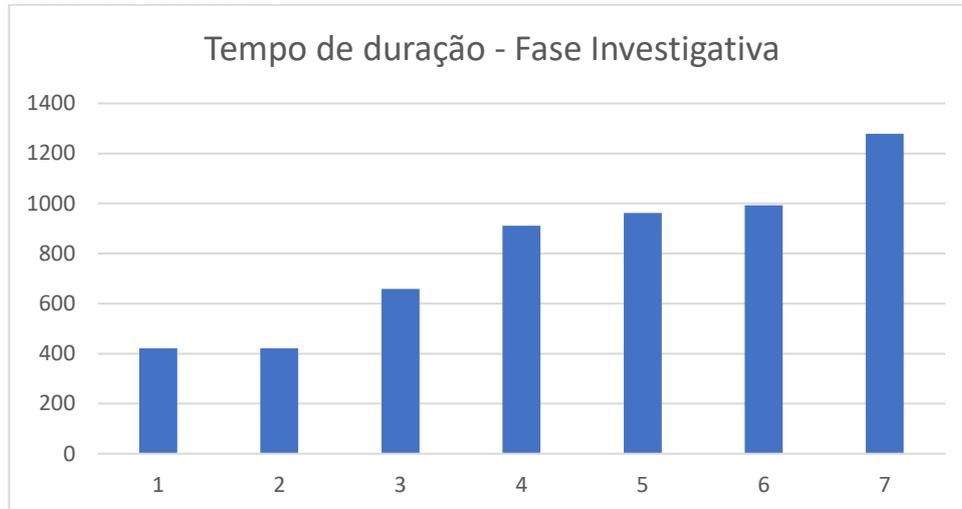


Fonte: O Autor

Uma importante conclusão dos dados acima é que 60% (sessenta por cento) das ações penais tiveram seu mérito analisado com duas condenações e uma absolvição, e se considerarmos a suspensão para esse fim o índice sobe para 80% (oitenta por cento), ou seja, o fato de as ações terem se processado vinculadas a prerrogativa de foro não trouxe qualquer benefício aos réus no sentido de impunidade.

Os dados acima referem-se ao trâmite da ação penal originária após o recebimento da denúncia, resta, portanto, o universo da fase investigativa (PIC e IP/TCO/Notícia Crime) que englobam 07 (sete) procedimentos, a média de tempo de duração da tramitação desses processos é de 806 (oitocentos e seis) dias. O processo de menor duração é de 421 (quatrocentos e vinte e um) dias, e o de maior duração é de 1279 (um mil duzentos e setenta e nove) dias.

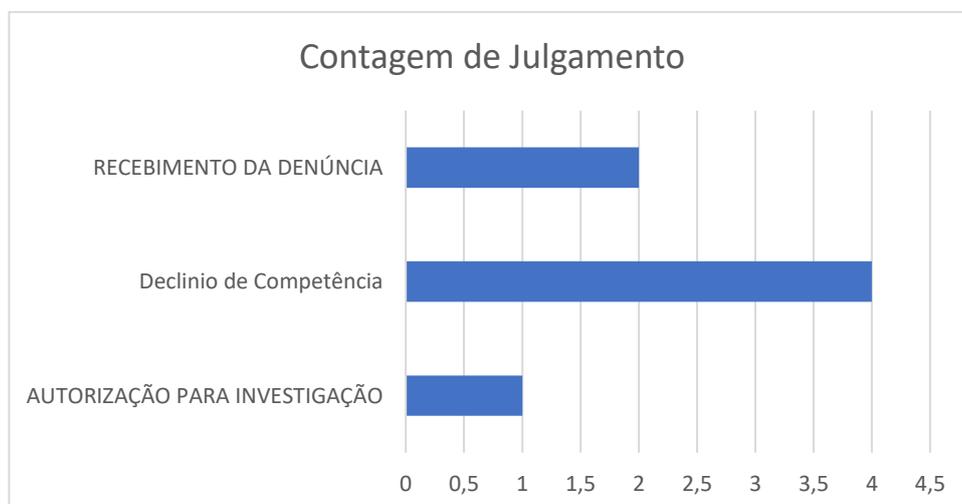
GRÁFICO 16. TEMPO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS NA FASE ANTERIOR A APO



Fonte: O Autor

Essa fase administrativa mostra um tempo de duração quase duas vezes maior que o trâmite da ação penal, razão pela qual merece trazer a lume o estágio em que os mesmos se encontram com o mesmo critério de contagem de julgamento, sendo que aqui foram identificados os seguintes andamentos processuais: autorização para investigação, declínio de competência e recebimento de denúncia.

GRÁFICO 17. ESTÁGIO EM QUE SE ENCONTRAM OS PROCESSOS – 2010/2014



Fonte: O Autor

Assim como na fase de tramitação da ação penal originária, constata-se um alto índice de regular de andamento dos processos com uma conclusão em 85% (oitenta e cinco por cento) dos casos (recebimento da denúncia e declínio de competência), e o único ainda pendente já deveria ter sido encaminhado ao primeiro grau, mas ainda se encontrava sem essa decisão até o dia 30/10/19. Vale ressaltar que os dois processos cujas denúncias foram recebidas resultaram em condenação dos réus e já haviam começado a cumprir as respectivas penas que foram suspensas em razão da decisão do STF em novembro/2019 quanto a não execução da pena com a condenação em segundo grau.

Como se vê mais uma vez, não foi o fato de os processos movidas contra os agentes públicos/deputados estarem vinculados ao foro por prerrogativa de função que impediu o andamento e entrega da prestação jurisdicional em segunda instância.

2.4 Estrutura dos Tribunais para instrução de processos

Pela atual sistemática na aplicação do foro por prerrogativa de função, mesmo após o julgamento da Ação Penal 937, emergem duas evidentes consequências que subvertem a ordem natural para que foram criados os tribunais de justiça em segunda e demais instâncias de julgamento: a) submeter as instâncias superiores (tribunais estaduais e federais, STJ e STF) a práticas de atos processuais próprios das instâncias primárias, invertendo-se inclusive o princípio da identidade física do juiz; b) como resultado da primeira, exsurge a ineficiência do sistema de justiça criminal.

Tribunais Superiores, como o STF, foram concebidos para serem tribunais de teses jurídicas, e não para o julgamento de fatos e provas. (BARROSO, 2018, p. 7)

Mais adiante, destaca o Ministro Barroso:

Como regra, o juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir a instrução processual, tanto por estar mais próximo dos fatos e das provas, quanto por ser mais bem aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade ...

(...)

O Supremo Tribunal Federal não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade os casos abarcados pela prerrogativa. O foro especial, na sua extensão atual, contribui para o congestionamento

dos tribunais e para tornar ainda mais morosa a tramitação dos processos e mais raros os julgamentos e as condenações.

Some-se a estas consequências outras que daí derivam como a lenta tramitação dos processos quando comparados, por exemplo, com o STF em que “o prazo médio para recebimento de uma denúncia pela Corte é de 581 dias” (BARROSO, 2018, p. 8), circunstância diametralmente oposta ao que ocorre na primeira instância.

Outro aspecto de alta relevância para o atravancamento do iter processual era a real possibilidade das modificações de competência no decorrer da demanda, por uma simples razão: não raras as vezes, o processo inicia-se em uma instância (e.g. um tribunal estadual), e no curso da lide o réu passa a ocupar cargo com foro na instância extraordinária (STF), e a situação inversa também é verdadeira. No caso em estudo, este fato não ocorreu, ao menos não dessa forma, pois nenhum dos deputados se elegeu deputado federal, e quando ocorreu de se tornarem prefeitos, a competência do TJSE se manteve havendo apenas uma redistribuição regimental⁵⁶.

Convém destacar que após o julgamento da Ação Penal 937 essa circunstância sofre significativa mudança, pois uma determinada ação que venha a ser movida contra uma autoridade com foro privilegiado, somente terá tramitação em instância diferenciada se o delito for cometido durante o cargo e em razão dele, não havendo mais a possibilidade de oscilação no que tange a eventual declínio de competência. Mas ainda assim pode ocorrer de a autoridade contra quem se interpôs uma ação penal preencha os requisitos acima e venha a ter movida contra si uma ação penal, mas ocorra a perda do cargo durante sua tramitação por razões naturais como o fim do mandato, haverá de qualquer sorte o declínio de competência com a remessa dos autos a um juiz de primeira instância após haver tramitado durante anos em um determinado tribunal, posto que os mandatos em geral são de 04 (quatro) anos, e no caso de senador 08 (oito) anos.

⁵⁶ Os Prefeitos e Deputados Estaduais são julgados pelos respectivos tribunais de justiça de seus Estados, sendo que no caso do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe o seu Regimento Interno prevê que os Prefeitos são julgados pela Câmara Criminal ao passo que os Deputados são julgados pelo Pleno, ou seja, pelo colegiado integral do TJ. Isso não modifica, entretanto, o nível hierárquico para ambos os casos, posto que se processam perante a mesma Corte.

Vale destacar que não se está falando de casos como de autoridades com cargos vitalícios, e nem mesmo de casos de reeleição.

Todos estes aspectos foram detectados no estudo Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição divulgado pelo CNJ (2019, p. 170/171), com as seguintes observações:

Nas análises de primeira instância, identificamos um padrão relativamente constante de persecução nos sistemas de justiça estudados: arquivamentos de aproximadamente 20% e taxas de prescrição menores do que 10%. Por isso só, esses dois números indicam um cenário de baixa impunidade. Entretanto, um outro dado que fragiliza essa interpretação é a presença significativa de arquivamentos sem resolução do mérito. Mas é nessa contradição que está um dos principais achados da pesquisa: a alta duração dos processos de corrupção acontece, ao que parece, independentemente de fatores intrínsecos aos crimes ou aos atores, tais como o crime praticado, o tempo gasto em recursos etc., mas sim ao próprio funcionamento do judiciário.

(...)

No que diz respeito ao fluxo de tramitação dos processos e à identificação de gargalos, **vale destacar que o maior problema sistêmico identificado nesta pesquisa foi a flagrante ineficiência do foro por prerrogativa de função**, n aproximadamente 50% das decisões levantadas determinaram a transferência dos autos, seja por decadência do foro ou por se ter concluído pela incompetência do juízo. Em processos com alta duração, como os estudados aqui, cabe à sociedade balizar se a razoável certeza de arquivamento ou transferência dos autos para outro foro, o que pode comprometer a tramitação dos processos, justifica a alocação de recursos humanos e financeiros quando se distribui esses processos no segundo grau.

Aliás, essa associação está bem destacada logo na ementa da Ação Penal 937 quando ressalta que a *“falta de efetividade mínima do sistema penal, nesses casos, frustra valores constitucionais importantes, como a probidade e a moralidade administrativa”*, e mais adiante conclui que *“para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo”*.

Sobre esse assunto Rui Stoco trilha pelo seguinte posicionamento:

Os Tribunais, aos quais foi cometida a atribuição de processar e julgar os chefes do Executivo Municipal, têm hoje a perfeita medida e o adequado alcance do preceito constitucional em vigor, por força da disposição contida no art. 29, inciso X, da

E, sem dúvida, a experiência mostrou-se nociva e inadequada, atulhando os Tribunais de processos contra Prefeitos, onde são, de forma anômala, por

eles julgados, como instância originária e única, permitindo-se recurso apenas para os tribunais superiores (Recurso Especial e Recurso Extraordinário).

A nosso sentir a medida mostrou-se prejudicial tanto a quem julga como àquele que é submetido a julgamento.

E, o que é mais grave, suprimiu-se uma instância e retirou-se do magistrado que atua no *locus delicti* e quem tem completo domínio dos fatos, das provas ali mesmo colhidas e das circunstâncias do delito, o julgamento dos prefeitos que cometam um dos crimes previstos na lei especial.

...

O que se revela mais paradoxal situa-se na necessidade do Relator do processo no Tribunal, quando carecer de provas e diligências, delegar tais atribuições ao magistrado que atua na comarca onde o delito foi praticado.

E, ademais, o Procurador de Justiça ter que valer-se do representante do Ministério Público na comarca onde os fatos se deram para a obtenção de novas provas ou informações e até mesmo do Delegado de Polícia do Município. (STOCO, 2017 – p. 15 e 16 - Prefácio)

No caso específico dos Chefes do Executivo Municipal, que serviu de base para a pesquisa do presente estudo, o art. 29, inciso X⁵⁷ da Constituição Federal atribuiu aos Tribunais de Justiça dos Estados o julgamento dos Prefeitos, retirando a competência dos Juízes de Primeira Instância, desprezando-se a regra de competência territorial⁵⁸ para adotar a competência “*ratione personae*”.

⁵⁷ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

⁵⁸ Para a definição da jurisdição em que se processará a ação penal, a regra geral da competência é a territorial, ou seja do local aonde teria ocorrido o delito. Por exemplo: se um furto foi cometido na cidade Aracaju, é numa das varas criminais que se processará a ação penal. Entretanto, no caso do prefeito de Aracaju haver cometido um delito durante o exercício do cargo e em razão dessa função política, aí a competência é definida pelo critério “*ratione personae*”, ou seja em razão da pessoa, e aí o processamento da ação penal se dará perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, instância hierarquicamente superior às varas criminais em primeira instância.

CONCLUSÃO

Conforme tudo o que foi exposto, se perseguiu no presente trabalho analisar a questão foro especial dentro do contexto de sua correlação com a corrupção na administração pública e se a extinção do mesmo se traduz em um dos *novos mecanismos de combate à corrupção* como proposto dentro do conteúdo disciplinar do mestrado.

Os desvios de recursos públicos trazem à população uma percepção de corrupção que coloca o Brasil na 79ª posição no ranking internacional num universo que engloba 176 países pesquisados. São estatísticas negativas provenientes daqueles que ocupam as maiores esferas do poder público em todos os níveis, mas não necessariamente tendo como um dos pilares o instituto da prerrogativa de foro.

Partindo para o caso prático do presente estudo, não se verificou que o instituto do foro por prerrogativa de função tenha contribuído para que os agentes públicos tenham saído ilesos aos processos criminais, posto que a jurisdição foi finalizada, ou seja, com raríssima exceção o TJSE deu destino às ações penais originárias que por lá tramitaram, inclusive adentrando ao seu mérito, seja para absolver ou condenar (aqui não se aquilata se as decisões foram justas ou injustas).

Podemos citar ainda como base o fato de que apenas em 02 (dois) casos incidiram a prescrição, e mesmo assim em um dos casos já havia se concretizado antes mesmo de a APO chegar ao segundo grau em razão da prerrogativa de foro, e no outro caso a prescrição foi declarada depois que a denúncia já havia sido rejeitada, ou seja, o julgamento que já existia naquele caso concreto era inocentando a autoridade. Por fim, vale destacar também que o TJSE, após o direcionamento tomado pelo STF na Ação Penal 937, proferiu diversas decisões ajustando a competência para processamento e julgamento das demandas com prerrogativa de foro de acordo com novos ditames da Corte Constitucional.

Importante ressaltar que no julgamento da Ação Penal 937/STF, muito embora todos os argumentos fossem bastante carregados em certo tom de ojeriza ao foro especial, o fundamento mais forte ali expressado foi a própria incapacidade daquele tribunal em administrar o volume de processos relativos ao instituto, como

aliás foi detectado no estudo Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019) com a seguinte observação:

Nas análises de primeira instância, identificamos um padrão relativamente constante de persecução nos sistemas de justiça estudados: arquivamentos de aproximadamente 20% e taxas de prescrição menores do que 10%. Por isso só, esses dois números indicam um cenário de baixa impunidade. Entretanto, um outro dado que fragiliza essa interpretação é a presença significativa de arquivamentos sem resolução do mérito. Mas é nessa contradição que está um dos principais achados da pesquisa: a alta duração dos processos de corrupção acontece, ao que parece, independentemente de fatores intrínsecos aos crimes ou aos atores, tais como o crime praticado, o tempo gasto em recursos etc., **mas sim ao próprio funcionamento do judiciário.** (CNJ, 2019, p. 170).

Como se vê, a questão do foro por prerrogativa de função está muito mais centrada em pontos como a insegurança jurídica, pois apesar do histórico aqui apresentado desde a formalização da Sumula 394 do STF (1960), passando pelo novo direcionamento da própria Corte no ano de 2001, e agora por último em 2018, ainda deixa margem para questionamentos, dentro desse novo contexto de interpretação restritiva, como vem ocorrendo no TJSE e no TJSP antes citado. Aqui neste ponto, me filio à interpretação adotada pelo TJSP em que no caso submetido à Corte a autoridade, em tese, cometeu o delito em razão do cargo (prefeito de Barueri) e enquanto exercia tal função, e portanto, “irrelevante que os fatos imputados tenham se dado em mandato anterior já terminado, pois o acusado voltou a exercer o mesmo cargo e nenhuma limitação quanto a essa circunstância foi imposta pelo Col. Supremo Tribunal Federal”. Essa solução parece que resumiria todo o sentimento de se evitar que os processos oscilem de esfera judicial evitando os declínios de competência (que não deixaram de existir como julgamento da AP 937/STF), e atenderia em sua plenitude ao princípio constitucional do juiz natural posto que o processo teria todo o seu trâmite perante um único juízo.

Aliás, quando do julgamento da Ação Penal 536, Barroso, em seu voto, propôs a criação de varas especializadas em Brasília para o julgamento de parlamentares, ministros e autoridades federais destacando que a razão de ser é *para não deixar a autoridade pública sujeita a má-fé ou ao oportunismo político de ações penais em qualquer parte do país*, arrematando que *mesmo deixando o cargo, a competência continuaria a ser da Vara Especializada.*

No que tange ao ponto de partida do presente trabalho, a prerrogativa de foro, e suas reflexões, vale trazer a lume o seguinte ensinamento de Osório, com destaques propositais: “O debate sobre a pertinência da chamada prerrogativa de foro para agentes políticos suscita, pois, uma série de reflexões críticas. Registre-se, com insistência, que **a prerrogativa de foro não ofende o princípio republicano, nem induz a qualquer modelo consagrador de impunidade**, pelo menos não do ponto de vista dogmático. **É verdade que existe uma dada desconfiança política das bases em relação às cúpulas**, quando se trata de avaliar competências originárias e exceções à regra geral conforme a qual o Judiciário começa na primeira instância. **Todavia, essa desconfiança não se justifica no campo dogmático ou da teoria constitucional. Pode ocorrer um levantamento sociológico indicativo de distorções quanto à implementação de normas sancionadoras diretamente pelos Tribunais, mas essa espécie de olhar não inibe uma visão dogmática correta**”. (OSÓRIO, Fábio Medina. 2018, p. 184)

O Foro Especial, em verdade, é um legítimo instituto através do qual se busca preservar a independência funcional das autoridades detentoras de prerrogativas institucionais como nos ensina Osório⁵⁹, não podendo, portanto, ser desvirtuado com matérias sensacionalistas que só levam ao conhecimento da população o que possa ser facilmente vendido para o veículo de comunicação.

Por fim, é fato que, em tratando de administração pública, é inerente ao agente político⁶⁰ (prefeitos e deputados no caso em estudo) exercer o seu múnus com honestidade e eficiência como pilares fundamentais da probidade administrativa.

⁵⁹ A propositura de ações de improbidade por autoridades de primeiro grau contra, eventualmente, autoridades que gozam de prerrogativa de foro na seara criminal, efetivamente produz fissuras e paradoxos no sistema normativo de proteção às prerrogativas institucionais. **Quer-se preservar, em verdade, a independência funcional das autoridades detentoras de prerrogativas institucionais. Como pode atuar com independência um ministro de tribunal superior se pudesse ser processado e julgado por um Juiz de primeiro grau? E o Presidente da República, poderia ser processado por improbidade pelo juízo de primeiro grau?**

⁶⁰ **Agentes políticos** são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os **Prefeitos** e os respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, os Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, **Deputados** Federais e **estaduais** e os vereadores. (MELLO, 2007, p. 238/239)

APÊNDICES

Apêndice 1 Deputados Eleitos em 2010 e 2014 e respectivos processos

Eleições 2010

DEPUTADOS	PROCESSO
ADELSON BARRETO DOS SANTOS	X
ANA LUCIA VIEIRA MENEZES	X
ANTONIO DOS SANTOS	X
ARNALDO BISPO DE LIMA	X
AUGUSTO BEZERRA DE ASSIS FILHO	201500127258
FRANCISCO GUALBERTO DA ROCHA	X
GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA	X
JEFERSON LUIZ DE ANDRADE	X
JOAO SOMARIVA DANIEL	X
JOSE DE OLIVEIRA GUIMARAES	X
JOSE DO PRADO FRANCO SOBRINHO	X
LOURDES GORETTI DE OLIVEIRA REIS	X
LUIZ ANTONIO MITIDIERI	X
LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO	X
LUIZ GARIBALDE RABELO DE MENDONÇA	X
MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO	X
MARIA CONCEICAO VIEIRA SANTOS	X
MARIA VIEIRA DE MENDONÇA	201200320626 201100104727
PAULO HAGENBECK FILHO	X
RAIMUNDO VIEIRA	X
SAMUEL ALVES BARRETO	X
SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO	X
VENANCIO FONSECA FILHO	X
ZECA RAMOS DA SILVA	X

ELEIÇÕES 2014

DEPUTADOS	PROCESSO
ANA LÚCIA VIEIRA MENEZES	X
ANTONIO DOS SANTOS	X
AUGUSTO BEZERRA DE ASSIS FILHO	201600120452
FRANCISCO GUALBERTO DA ROCHA	X
GEORGEO ANTONIO CESPEDES PASSOS	X
GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA	X
INALDO LUIS DA SILVA	X
JAIRO SANTANA DA SILVA	X
JEFERSON LUIZ DE ANDRADE	X
JOSÉ DE OLIVEIRA GUIMARÃES	X
JOSÉ VALMIR MONTEIRO	201700302181
LOURDES GORETTI DE OLIVEIRA REIS	X
LUCIANO AZEVEDO PIMENTEL	X
LUCIANO BISPO DE LIMA	201500115539
LUIZ ANTÔNIO MITIDIERI	X
LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO FILHO	201700103638
LUIZ GARIBALDE RABELO DE MENDONÇA	X
MARIA VIEIRA DE MENDONÇA	X
PAULO HAGENBECK FILHO	201700108988
ROBSON COSTA VIANA	X
SAMUEL ALVES BARRETO	201500125910
SILVIA TEREZA FONTES CALDAS	X
VANDEBAL MARINHO MENEZES DE ANDRADE	X
VENÂNCIO FONSECA FILHO	

Apêndice 2 Prefeitos Eleitos em 2012 e 2016 respectivos processos

Eleição 2012

MUNICÍPIO	PREFEITO	PROCESSO
AMPARO DE SÃO FRANCISCO	ATEVALDO VERISSIMO CARDOSO	201400312139
AQUIDABÃ	EURICO DE SOUZA FILHO	X
ARACAJU	JOÃO ALVES FILHO	X
ARAUÁ	ANA HELENA ANDRADE COSTA	X
AREIA BRANCA	AGRIPINO ANDRELINO SANTOS	201100321015
BARRA DOS COQUEIROS	AIRTON SAMPAIO MARTINS	201400300029
BOQUIM	JEAN CARLOS NASCIMENTO FERREIRA	
CAMPO DO BRITO	ALEXSANDRO MENEZES ROCHA	X
CANHOBA	ELINALDA PEREIRA SANTOS DO BOMFIM	X
CANINDÉ	JOSÉ HELENO DA SILVA	X
CAPELA	EZEQUIEL FERREIRA LEITE NETO	201300307929
CARIRA	DIOGO MENEZES MACHADO	201600307374
CARMOPOLIS	ESMERALDA MARA SILVA CRUZ	X
CEDRO DE SÃO JOÃO	CLAUDIONOR VIEIRA DE MELO	X
CRISTINÓPOLIS	RAIMUNDO DA SILVA LEAL	X
CUMBE	MARCELO GOMES MORAES	201400325005
DIVINA PASTORA	SYLVIO MAURICIO MENDONÇA CARDOSO	X
ESTÂNCIA	CARLOS MAGNO COSTA GARCIA	201500329024
FEIRA NOVA	JONATHAS OLIVEIRA SANTOS	X
FREI PAULO	JOSÉ ARINALDO DE OLIVEIRA FILHO	X
GARARU	ANTONIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE	201500329158
GENERAL MAYNARD	MIRALDO SILVA SANTOS	X
GRACCHO CARDOSO	JOSE NICARCIO DE ARAGÃO	X
ILHA DAS FLORES	CHRISTIANO ROGÉRIO REGO CAVALCANTE	201700308858
ILHA DAS FLORES	CHRISTIANO ROGÉRIO REGO CAVALCANTE	201600310684
INDIAROBA	JOSÉ LEAL DA COSTA BITENCOURT	X

ITABAIANA	VALMIR DOS SANTOS COSTA	201300324506
ITABAIANINHA	ROBSON CARDOSO HORA	X
ITABI	RUBENS FEITOSA MELO	201400323916
ITAPORANGA	MARIA DAS GRAÇAS SOUZA GARCEZ	X
JAPARATUBA	GERARD LOTHAIRES JULES OLIVIER	X
JAPOATÁ	GIMARCOS EVANGELISTA DE ALCANTARA	X
LAGARTO	JOSÉ WILAME DE FRAGA	X
LARANJEIRAS	JOSÉ DE ARAÚJO LEITE NETO	X
MACAMBIRA	RICARDO ALVES DE MENESES SOUZA	X
MALHADA DOS BOIS	WALTER BARBOSA SOBRINHO	X
MALHADOR	ELAYNE DE OLIVEIRA ARAÚJO	X
MARUIM	JOFERSON SANTOS DE SANTANA	X
MOITA BONITA	MARCOS ANTÔNIO COSTA	X
MONTE ALEGRE	ANTÔNIO FERNANDES RODRIGUES SANTOS	X
MURIBECA	FERNANDO RIBEIRO FRANCO NETO	X
N SRA APARECIDA	VERONICA SANTOS SOUSA DA SILVA	X
N SRA DA GLÓRIA	FRANCISCO CARLOS NOGUEIRA NASCIMENTO	X
N SRA DAS DORES	FERNANDO LIMA COSTA	X
N SRA DE LOURDES	FÁBIO SILVA ANDRADE	X
N SRA DO SOCORRO	FÁBIO HENRIQUE SANTANA DE CARVALHO	201100319072
NEOPOLIS	AMINTAS DINIZ TOJAL DANTAS	X
PACATUBA	ALEXANDRE DA SILVA MARTINS	201500301526
PEDRA MOLE	JOÃO JOSÉ DE CARVALHO NETO	201500324025
PEDRINHAS	JOSÉ ANTÔNIO SILVA ALVES	X
PINHÃO	EDUARDO MARQUES DE OLIVEIRA	X
PIRAMBU	ELIO JOSÉ LIMA MARTINS	201300313915
POÇO REDONDO	ROBERTO ARAUJO SILVA	201200312746
POÇO VERDE	THIAGO BRASÍLIO DÓRIA DE ALMEIDA	X
PORTO DA FOLHA	GILMAR DE SOUZA XAVIER	X
PROPRIÁ	JOSÉ AMÉRICO LIMA	X

RIACHÃO DO DANTAS	IVANILDO MACEDO DOS SANTOS	201100316554
RIACHUELO	CANDIDA EMILIA SANDES VIEIRA LEITE	X
RIBEIROPOLIS	JOÃO FRANCISCO DA CUNHA	X
ROSÁRIO DO CATETE	JOSÉ LAÉRCIO PASSOS JÚNIOR	X
SALGADO	DUILIO SIQUEIRO RIBEIRO	201800317941
SALGADO	DUILIO SIQUEIRO RIBEIRO	201671190038
SANTA LUZIA DO ITANHY	EDSON SANTOS CRUZ	201600325641
SANTA LUZIA DO ITANHY	PAULO CESAR RIBEIRO SOUTELO	X
SANTA ROSA DE LIMA	VALDIR BISPO DOS SANTOS	X
SANTANA DO SÃO FRANCISCO	MARIA DAS GAÇAS MONTEIRO FEITOSAS SILVA	X
SANTO AMARO DAS BROTAS	LUIS HERMAN MARCILLA GALLARDO	X
SÃO CRISTÓVÃO	RIVANDA FARIAS DE OLIVEIRA	X
SÃO DOMINGOS	ALCIMAR DE OLIVEIRA	X
SÃO FRANCISCO	LUIZ ROBERTO DE OLIVEIRA	X
SÃO MIGUEL DO ALEIXO	MARIA OLIVEIRA LIMA DA CRUZ	X
SIMÃO DIAS	MARIVAL SILVA SANTANA	X
SIRIRI	GERVASIO CELESTINO DE MOURA	201300305364
TELHA	DOMINGOS DOS SANTOS NETO	X
TOBIAS BARRETO	ADILSON DE JESUS SANTOS	X
TOMAR DO GERU	AUGUSTO SOARES DINIZ	X
UMBAÚBA	JOSÉ SILVEIRA GUIMARÃES	201400318889

Eleições 2016

MUNICÍPIO	PREFEITO	PROCESSO
AMPARO DE SÃO FRANCISCO	FRANKLIN RAMIRES FREIRE CARDOSO	X
AQUIDABÃ	FRANCISCO FRANCIMÁRIO RODRIGUES DE LUCENA	X
ARACAJU	EDVALDO NOGUEIRA FILHO	X
ARAUÁ	JOSÉ RANULFO DOS SANTOS	X
AREIA BRANCA	ALAN ANDRELINO NUNES SANTOS	X
BARRA DOS COQUEIROS	AIRTON SAMPAIO MARTINS	X
BOQUIM	ERALDO DE ANDRADE SANTOS	X
BREJO GRANDE	CLYSMER FERREIRA BASTOS	X
CAMPO DO BRITO	MARCELO ANDRADE RIBEIRO SOUZA	X
CANHOBA	MANOEL MESSIAS HORA GUIMARÃES	X
CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO	EDNALDO VIEIRA BARROS	X
CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO	ORLANDO PORTO DE ANDRADE	X
CAPELA	SILVANY YANINA MAMLAK SUKITA	201700300320
CARIRA	ARODOALDO CHAGAS	201900328061
CARMOPOLIS	VOLNEY LEITE ALVES	X
CEDRO DE SÃO JOÃO	NEUDO ALVES	X
CRISTINÁPOLIS	JÓÃO DANTAS DOS SANTOS	X
CUMBE	MARCELO GOMES MORAES	X
DIVINA PASTORA	SYLVIO MAURICIO MENDONÇA CARDOSO	201700304953
ESTÂNCIA	GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA	X
FEIRA NOVA	JOSÉ CARLOS DOS SANTOS	X
FREI PAULO	ANDERSON MENEZES	X
GARARU	ELIZABETH FREIRE SANTOS DE OLIVEIRA	X
GENERAL MAYNARD	VALMIR DE JESUS SANTOS	X
GRACCHO CARDOSO	JOSÉ NICÁRCIO DE ARAGÃO	X
ILHA DAS FLORES	CHRISTIANO ROGÉRIO REGO CAVALCANTE	X
INDIAROBA	DINALDO DO NASCIMENTO SANTOS	X
ITABAIANA	VALMIR DOS SANTOS COSTA	201800318081
ITABAIANINHA	DANILO ALVES DE CARVALHO	X
ITABI	MANOEL OLIVEIRA SILVA	X

ITAPORANGA	OTÁVIO SILVEIRA SOBRAL	X
JAPARATUBA	LARA MOURA	201700300917
JAPOATÃ	JOSÉ MAGNO DA SILVA	X
LAGARTO	JOSÉ VALMIR MONTEIRO	201800305003 201500108677 201500116580 201500115728 201700306731 201700306734 201600113900 201500104538 201600115593 201700301885 201200308492 201200312787 201500120338 201500120342 201600121427 201500120699 201200323338
LARANJEIRAS	PAULO HAGENBECK	201700309886 201700309956
MALHADA DOS BOIS	AUGUSTO CESAR AGUIAR DINIZIO	X
MALHADOR	ELAYNE OLIVEIRA DE ARAÚJO	X
MARUIM	JEFERSON SANTOS DE SANTANA	X
MOITA BONITA	MARCOS ANTÔNIO COSTA	X
MONTE ALEGRE	MARINEZ SILVA PEREIRA LINO	X
MURIBECA	FERNANDO RIBEIRO FRANCO NETO	X
NEOPOLIS	LUIZ MELO DE FRANÇA	X
NOSSA SENHORA APARECIDA	VERÔNICA SANTOS SOUSA DA SILVA	X
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	FRANCISCO CARLOS NOGUEIRA NASCIMENTO	X
NOSSA SENHORA DAS DORES	THIAGO DE SOZA SANTOS	X

NOSSA SENHORA DE LOURES	FÁBIO SILVA ANDRADE	X
NOSSA SNHORA DO SOCORRO	INALDO LUIS DA SILVA	X
PACATUBA	ALEXANDRE DA SILVA MARTINS	X
PEDRA MOLE	JOÃO JOSÉ DE CARVALHO NETO	X
PEDRINHAS	OCIMARA ARAUJO CRUZ TRINDADE	X
PINHÃO	ANA ROSA DOS SANTOS COSTA OLIVEIRA	X
PIRAMBU	ELIO JOSÉ LIMA MARTINS	X
POÇO REDONDO	ADEMILSON CHAGAS JUNIOR	X
POÇO VERDE	EVERALDO IGOR SANTANA DE OLIVEIRA	X
PORTO DA FOLHA	MIGUEL DE LOUREIRO FEITOSA NETO	201800309083
PROPRIÁ	IOKANAN SANTANA	X
RIACHÃO DO DANTAS	GERANA GOMES COSTA SILVA	X
RIACHUELO	CANDIDA EMILIA SANDES VIEIRA LEITE	X
RIBEIROPOLIS	ANTÔNIO PASSOS SOBRINHO	201700321302
ROSÁRIO DO CATETE	ETELVINO BARRETO SOBRINHO	201700303448
SALGADO	DUILIO SIQUEIRA RIBEIRO	X
SANTA LUZIA DO ITANHY	EDSON SANTOS CRUZ	X
SANTA ROSA DE LIMA	LUIZ ROBERTO AZEVEDO SANTOS JUNIOR	X
SANTANA DO SÃO FRANCISCO	GILSON GUIMARÃES BARROZO JUNIOR	X
SANTO AMARO DAS BROTAS	GENIVALDO DOS ANJOS COSTA SANTOS	X
SÃO CRISTÓVÃO	MARCOS ANTÔNIO DE AZEVEDO SANTANA	X
SÃO DOMINGOS	PEDRO DA SILVA	201800304276
SÃO FRANCISCO	ALTAIR SANTOS NASCIMENTO	X
SÃO MIGUEL DO ALEIXO	VERTON DOS SANTOS LIMA	X
SIMÃO DIAS	MARIVAL SILVA SANTANA	X
SIRIRI	JOSÉ ROSA DE OLIVEIRA	X
TELHA	FLÁVIO FREIRE DIAS	X
TOBIAS BARRETO	DIÓGENES JOSÉ DE OLIVEIRA ALMEIDA	201900308959 201900312910
TOMAR DO GERU	PEDRO SILVA COSTA FILHO	X
UMBAÚBA	HUMBERTO SANTOS COSTA	X

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Ação Penal 937/STF**. Brasília, 2018.

BARROSO, L. R. **Ação Penal 536/STF**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02.06.1992 (Lei de Improbidade Administrativa)**. Brasília, 1992.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009 (Lei da Transparência)**. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04.06.2010 (Lei da Ficha Limpa)**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação)**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.683, de 09.07.2012 (Lei da Lavagem de Dinheiro)**. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 09.07.2013 (Lei Anticorrupção)**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02.08.2013 (Lei das Organizações Criminosas)**. Brasília, 2013.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; LIMA, F. R. **Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abr. 2017. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 11 maio. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Analítico Propositivo - Justiça Pesquisa**. Justiça criminal, Impunidade e Prescrição. 2019. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2019/02/levantamento-CNJ-justica-pesquisa.pdf>>. Acesso em: 12 maio. 2019.

CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). 30 Jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/brasil-editou-54-milhoes-normas-1988-estudo>>. Acesso em: 30 nov. 2018).

CORREIO BRASILIENSE. **Quadrilhas políticas lideram ranking de grupos criminosos no país**. Brasília, 29 set. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/24/interna_politica,707848/quadrilhas-politicas-lideram-ranking-de-grupos-criminosos.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FALCÃO, J. et al. **V Relatório Supremo em números: o foro privilegiado e o Supremo**. FGV DIREITO RIO - Série Novas ideias em Direito, 2017. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18097>. Acesso em: 10 maio. 2018.

HAGE, J.; MAGRI, C. **Aqui, uma proposta**. Revista Veja, página aberta, out. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/aqui-uma-proposta/>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

HIROSE, R. T. **Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Fev 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/regina-hirose-desafios-avancos-combate-corrupcao>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

LUCON, P. H. dos S. **Improbidade administrativa, lei anticorrupção e acordos de leniência**. Migalhas, 27 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI314121,11049-Improbidade+administrativa+lei+anticorrupcao++acordos+de+leniencia>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**, 22. ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2007.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

O GLOBO. **Foro Privilegiado no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/foro-privilegiado-no-brasil-mais-amplio-comparado-outros-20-paises-20973826>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

OSÓRIO, F. M. **Teoria da Improbidade Administrativa. Má gestão pública: Corrupção: Ineficiência**. 4. Ed. ver. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

PASSARINHO, J. **Exposição de Motivos para Lei de Improbidade Administrativa**. Diário do Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>>. Acesso em: 05 maio 2019.

ROLIM, L. Limitações constitucionais intangíveis ao foro privilegiado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, PI, ano 10, n. 629, mar. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6510>>. Acesso em: 18 maio. 2019.

SALOMÃO, L. **Brasil está em 79º lugar entre 176 países, aponta ranking da corrupção de 2016**. Jan. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-esta-em-79-lugar-entre-176-paises-aponta-ranking-da-corrupcao-de-2016.ghtml>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

SERGIPE (Estado). **Lei Orçamentária Anual**. LOA 2019. Disponível em: <<http://www.sefaz.se.gov.br/pagina/orcamento-2019>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SIMÕES, E. **Corrupção está ligada a um terço de casos de lavagem de dinheiro no Brasil, mostra pesquisa Thomson Reuters**. 8 Jul. 2017. Disponível em? <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN18Z1OJ-OB RTP>. Acesso em 05/05/2019>. Acesso em 20 nov. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reconhece imprescritibilidade de ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade**. Brasília, 08 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386249>>. Acesso em: 05 maio. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Restrição a foro por prerrogativa de função na pauta desta quarta-feira (02)**. Brasília, 02 maio. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377039>>. Acesso em 05 maio. 2019.

STOCO, R. **Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2017.

TAVARES FILHO, N. **Foro por Prerrogativa de Função no Direito Comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/25999>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultado das eleições 2014**. Aracaju, 2014. Disponível em: <<http://www.tre-se.jus.br/eleicoes/resultado-das-eleicoes-2014>>. Acesso em: 20 ago. 2018

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Eleições 2016**. Aracaju, 2016. Disponível em: <<http://www.tre-se.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO SERGIPE. **Portal do advogado e do defensor público**. Disponível em: <<http://www.tjse.jus.br/portaldoadvogado/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO SERGIPE. **Consulta processual**. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/portal/consultas/consulta-processual>>. Acesso em 30 out. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas e resultados das eleições 2010**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas e resultados das eleições 2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.