

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ILLANA ARRUDA PINTO CORRÊA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:** perspectiva histórica e Poder Legislativo  
Brasileiro

São Luís  
2017

**ILLANA ARRUDA PINTO CORRÊA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:** perspectiva histórica e Poder Legislativo  
Brasileiro

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, como  
requisito para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Raimundo Nonato Serra  
Campos Filho

São Luís  
2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Arruda Pinto Corrêa, Ilana.

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO : perspectiva histórica e  
Poder Legislativo Brasileiro / Ilana Arruda Pinto Corrêa. - 2017.  
86 f.

Orientador(a): Raimundo Nonato Serra Campos Filho. Monografia  
(Graduação) - Curso de Direito, Universidade  
Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Brasil. 2. Foro Privilegiado. 3. Histórico. 4.  
Poder Legislativo. 5. Prerrogativa. I. Serra Campos  
Filho, Raimundo Nonato. II. Título.

**ILLANA ARRUDA PINTO CORRÊA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:** perspectiva histórica e Poder Legislativo  
Brasileiro

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, como  
requisito para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/2018

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. Raimundo Nonato Serra Campos Filho**

---

**Examinador(a) 1**

---

**Examinador(a) 2**

## AGRADECIMENTOS

Aos ventos fortes, minha gratidão. Na sua impetuosa força, direcionei-me sempre em frente, ainda que em corrente contrária aos sentimentos de meu coração e do cansaço de Minh' alma. Agradeço, pois sei de onde vieram: do amor infindável e benevolente do meu SENHOR, cujas intervenções, nunca e jamais, num incessante e propositado pleonasma, hão de ser esquecidas por quem ora escreve estas palavras.

À minha mãe, Christiane Arruda, por ensinar-me o significado de acreditar. Ela acreditou. Acreditou em duas meninas, antes mesmo de saídas de seu ventre. Uma delas, sou eu. Um dia lhe descrevi como uma “dedicada professora dos louros e dos absurdos da História”, mas hoje escrevo que ela fez a minha História tornar-se absurda às lentes do limitado compreender humano. Meu Amor por você não terá fim.

À minha avó, Filomena Arruda, pois ao semear rastros de DEUS em minha mãe e em mim, concedeu-nos o conhecimento do firme fundamento da fé. Quisera eu, e por muito supliquei, que seu tempo conosco não tivesse sido tão breve. A vida é um sopro. Mas você nos ensinou a vivê-la.

À minha irmã, Alessa Arruda, por ser a companheira de vida e de estudo, desde nossas séries iniciais. Muitas vezes confundidas como gêmeas pelos nossos colegas, atrevo-me a dizer que o verdadeiro fato é que ninguém sequer pode desvendar a genialidade esculpida duas vezes em dois seres distintos.

Ao meu tio Pinto Neto e sua família, e à minha já falecida tia Nilce Arruda, por terem me acolhido nessa “ilha estrangeira” nunca dantes desbravada por mim. Agradeço por terem me proporcionado, durante muito tempo, o abrigo para o desenvolvimento de quem nasci para me tornar.

Aos meus familiares queridos pelo incentivo, à minha tia Ana Rita Arruda, à minha tia Cristina Arruda e ao seu marido Miguel Carlos, ao meu tio Pinto Filho, ao meu primo Aderson Arruda, as gêmeas Izabella e Gabrielle Léda, ao meu vô Valdir Pinto, ao meu tio Valdinar Pinto e à prima Val Almeida.

Ao meu orientador, mais conhecido como Prof. Campos. Agradeço-lhe por aceitar a iniciativa dessa “jornada monográfica” ao meu lado, sobretudo porque, se realizei um sonho de criança, o consegui por intermédio de sua imensurável e preciosa ajuda.

Ao meu chefe, o defensor público federal Yuri Costa. O exemplo de genialidade na escrita e nas ideias, voltadas, sobretudo, à defesa da coletividade mais necessitada de nosso imenso Maranhão. Agradeço-lhe pelo apoio em meu primeiro cargo público, concedendo-me

a flexibilidade de horários para que eu conseguisse finalizar minha graduação, bem como pela parceria nas causas nobres a que nos propomos batalhar.

A todos os servidores da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão, lugar de acolhida no primeiro estágio de minha vida. Aos servidores exemplos de humanidade e comprometimento, em especial a Luciana Figueiredo, Ângela Duarte, Arthur Fonseca e Herbeth Rubim.

À minha ex-supervisora, Lysandra Souza, pois seu confronto impetuoso semeou em mim a vontade de fazer mais e melhor, ensinando, pois, o que devo e o que não devo seguir em minha carreira profissional.

Aos meus colegas de sala por dividirem a vida durante estes cinco anos passados e vividos, Gabriella Costa, Lukas Gomes, Vinícius Guedes, Rafaela Bezerra, Ariana Reis, Abner Santos, Jairo Muniz, João Victor Nunes.

Às minhas companheiras de Ofício da DPU, Kelayne Utta, Josinalva Ferraz, Arianne Raposo, Sinara Chaves, vocês tornaram meu ano de 2017 completo de memórias ímpares, trazendo a felicidade nos momentos mais conturbados.

Aos demais colegas de DPU, os quais me concederam a honra de fazer parte de sua história, Sabrina Sampaio, Paulo Ricardo, Clícia Pacheco, Hélio Fernandes, Nathália Linhares, Vatusi Câmara, Mônica, Rachel Bonfim, Renata Alencar.

Ao meu inesquecível amigo, Alexander Barbosa. Em muito tenho que lhe ser grata, por reacender em mim a esperança de que promessas humanas existem para ser cumpridas, ao mesmo tempo em que se tornou um amigo de alma, a par de quaisquer utilidades que eu pudesse representar. As nossas conversas, temperadas por “Florbelas” “e “Pessoas”, me ensinaram a tecer perguntas certas sobre a existência e as coisas que nos fazem ser quem somos.

O que eu adoro em ti  
Não é a tua beleza  
A beleza é em nós que existe  
A beleza é um conceito  
E a beleza é triste  
Não é triste em si  
Mas pelo que há nela  
De fragilidade e incerteza

O que eu adoro em ti  
Não é a tua inteligência  
Não é o teu espírito sutil  
Tão ágil e tão luminoso  
Ave solta no céu matinal da montanha  
Nem é a tua ciência  
Do coração dos homens e das coisas

O que eu adoro em ti  
Não é a tua graça musical  
Sucessiva e renovada a cada momento  
Graça aérea como teu próprio momento  
Graça que perturba e que satisfaz

O que eu adoro em ti  
Não é a mãe que já perdi  
E nem meu pai

O que eu adoro em tua natureza  
Não é o profundo instinto matinal  
Em teu flanco aberto como uma ferida  
Nem a tua pureza. Nem a tua impureza.

O que adoro em ti lastima-me e consola-me:  
O que eu adoro em ti é a vida!

*Madrigal Melancólico*

**Manuel Bandeira**

## RESUMO

O presente estudo monográfico constitui-se numa análise crítico-construtiva acerca da evolução do foro por prerrogativa de função dentro da história e no ordenamento jurídico brasileiro, culminando em sua convação de privilégio a autorização constitucional, utilizando por vezes do direito comparado e de análises jurisprudenciais do foro por prerrogativa de função, adentrando na legislação infraconstitucional quando da concessão da Constitucional para legislar a respeito da matéria. Explora-se, ainda, o papel do Poder Legislativo no processo de alteração das regras que regem tais prerrogativas, no plano estadual e municipal, por meio da utilização do princípio da simetria constitucional nas Constituições dos Estados-membros, bem como a Proposta de Emenda Constitucional nº 333 de 2017, e a repercussão no Supremo Tribunal Federal. Objetivando, com isso, a reformulação do instituto, dentro dos moldes que o justificaram, quais sejam os princípios republicanos e a importância de determinados cargos e funções públicas para o ordenamento, no intuito de evitar os altos índices de prescrição e deslocamento de competência no âmbito da Corte em epígrafe.

**Palavras-chave:** Brasil. Foro Privilegiado. Histórico. Prerrogativa. Poder Legislativo.



## ABSTRACT

The present monographic study constitutes a critical-constructive analysis on the development of the privileged jurisdiction within history and in the Brazilian legal system, culminating in its changing of privilege the constitutional authorization, sometimes using comparative law and jurisprudential analysis of the privileged jurisdiction, entering the infraconstitutional legislation when there's a guaranty to legislate on the matter. It also explores the role of the Legislature Branch in the process of reforming the rules governing such prerogatives, within state and municipal plans, through the use of the principle of constitutional symmetry in the Constitutions of the Member States, as well as the Proposed Amendment Constitutional Act No. 333 of 2017, and the repercussion in the Federal Supreme Court. Aiming, therefore, a reformulation of the institute, in the molds that justified it, which are the republicans and the importance of certain positions and the public functions for the planning, with no intention to avoid the high rates of prescriptions and displacements of competence in the Court of Justice.

**Keywords:** Brazil. Historic. Legislative Branch. Prerogative. Privileged Jurisdiction.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 12 |
| <b>2. A PRERROGATIVA EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-EVOLUTIVA</b> .....                                 | 15 |
| <b>2.1 O privilégio na vida política da Antiguidade</b> .....                                     | 15 |
| 2.1.1 <i>O surgimento da pólis grega</i> .....  | 15 |
| 2.1.2 <i>O privilégio na Roma Antiga</i> .....  | 18 |
| <b>2.2 O privilégio na Idade Média: a influência da Igreja Católica</b> .....                     | 21 |
| 2.2. <i>Constituições de Clarendon e Magna Carta de 1215: um prelúdio à Modernidade</i> .....     | 24 |
| <b>2.3 O sistema de prerrogativa na Modernidade</b> .....   | 26 |
| 2.3.1 <i>A Revolução Americana</i> .....  | 26 |
| 2.3.2 <i>A Revolução Francesa</i> .....   | 31 |
| <b>3. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL</b> .....   | 36 |
| <b>3.1 A Constituição Imperial de 1824</b> .....  | 36 |
| <b>3.2 A Constituição Republicana de 1891</b> .....   | 40 |
| <b>3.3 As Constituições da Era Vargas (1934 e 1937)</b> .....                                     | 42 |
| <b>3.4 A Constituição Liberal de 1946</b> .....   | 46 |
| <b>3.5 A Ditadura Militar no Brasil e o privilégio: Constituição de 1967 e EC Nº1/ 1969</b> ....  | 48 |
| <b>3.6 A Constituição de 1988: a variedade de hipóteses do foro privilegiado</b> .....            | 51 |
| <b>4. A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO</b> .....  | 57 |
| <b>4.1 Conceito e Natureza Jurídica do Foro Por Prerrogativa De Função</b> .....                  | 59 |
| <b>4.2 O Legislativo no âmbito municipal</b> .....  | 61 |
| 4.2.1 <i>A (im) possibilidade de ampliação do foro especial e a simetria constitucional</i> ..... | 62 |
| <b>4.3 O Legislativo no âmbito estadual</b> .....   | 67 |
| <b>4.4 A prerrogativa na Justiça Eleitoral</b> .....  | 69 |
| <b>4.4 A prerrogativa na Justiça Militar</b> .....  | 70 |
| <b>4.5 A Proposta De Emenda Constitucional Nº333/2017</b> .....                                   | 72 |
| <b>4.6 A discussão da limitação no âmbito do Supremo Tribunal Federal</b> .....                   | 74 |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> ..... | 78 |
| REFERÊNCIAS .....                 | 81 |

## INTRODUÇÃO

Ante o contexto político do ordenamento brasileiro, imprescindível perfaz-se a análise de um dos mais polêmicos assuntos e, por vezes, impregnado de pré-conceitos dotados de teor do “privilégio”. É o que se convém chamar de foro por prerrogativa de função.

Escapando este trabalho de uma dissertação da (in) constitucionalidade de tal prerrogativa, tem-se por relevante o seu entendimento nos limites constitucionais da tessitura jurídica brasileira, haja vista sua incidência em determinadas funções públicas.

A propósito, numa concepção atual, pode-se dizer que essa instituição pauta-se pelo conceito da existência de juízos pré-determinados na estrutura judiciária, com escopo de processar e julgar os agentes públicos mais sobrelevantes, no exercício de seu cargo ou função pública e política.

Nesse sentido, a natureza jurídica do foro por prerrogativa de função atrela-se a uma garantia fundamental, justificada pela definição do juiz natural no momento da determinação do órgão jurisdicional competente pelo comando constitucional ou legal. Entendendo, muitas vezes, sua definição se consubstancia num sistema de legalidade, cuja previsão no texto constitucional não representaria um juízo de exceção, mas sim, uma garantia constitucional.

Problematizam-se, por sua vez, quais mecanismos tornaram possível a existência da prerrogativa de função, sua distinção com o chamado privilégio, como também o enfrentamento das celeumas em seu torno a fim de responder quais posições no ordenamento jurídico vigente orienta-se pela sua revisão, extinção ou a manutenção de suas especificidades mais necessárias.

Objetiva-se determinar em que momento o foro por prerrogativa transformou-se em instrumento de proteção pessoal do agente público em detrimento da garantia do carago público, considerando como hipóteses a opinião massiva do foro por prerrogativa como privilégio próprio dos agentes políticos, a evolução histórico-constitucional dentro da ordem jurídica brasileira, de privilégio a prerrogativa; a existência de normas e princípios, a favor das prerrogativas de foro; e o STF como retrato do posicionamento divergente sobre o tema.

No que toca aos objetivos específicos, estudar-se-á também os motivos que levaram a escolher cargos ou funções de extrema importância no Estado, e em decorrência desse papel incisivo, conceder-lhes a prerrogativa de serem processados e julgados por órgãos superiores, de instância mais elevada, com o fito de lhes brindar de possíveis pressões políticas.

Resta, assim, entender a evolução do conceito de privilégio para atual autorização constitucional de prerrogativas a defender o exercício do múnus público, na tentativa de esmiuçar tal instrumento por meio de uma análise expositiva e, por sua vez, dialética, tomando como contrapontos os princípios constitucionais vigentes.

Quanto à atuação do Poder Legislativo, proceder-se-á à elaboração das conclusões referentes ao presente estudo, a exemplo da tentativa do Poder Legislativo impor um processo de ampliação da prerrogativa de função às ações de improbidade, a crítica ao modelo adotado nas Constituições Estaduais e o perigo de que as mudanças realizadas pelo Legislativo, dentro do Poder Derivado Decorrente, descaracterizem o instituto tanto no plano municipal quanto estadual, tomando-se como paradigma os padrões republicanos que influenciaram na formação do modelo atual.

Embater-se-á, por fim, a Proposta de Emenda Constituição nº 333/2017, que objetiva a alteração de diversos comandos constitucionais acerca do tema, bem como o impacto da discussão no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Penal nº 937.

Em relação à metodologia, o primeiro passo é classificar a pesquisa quanto a abordagem que se faz do tema, indicando os procedimentos lógicos pelos quais irá passar a investigação. Nesse sentido, conforme a classificação de Gil (2008), quanto à abordagem do tema, adota-se aqui o método hipotético-dedutivo.

Quanto aos objetivos da pesquisa, ela pode ser classificada tanto como uma pesquisa explicativa, quanto como uma pesquisa exploratória. Explicativa, pois a presente pesquisa tem como um de seus grandes objetivos a os fatores que condicionam a construção histórica e jurídica do foro por prerrogativa de função. Porém, também é exploratória, pois busca uma aproximação do tema com intuito de constituir hipóteses para a solução do problema (GIL, 2008).

Quanto aos procedimentos de pesquisa, de acordo com a classificação de Gil (2008), a presente pesquisa é desenvolvida por meio das chamadas fontes de “papel”. O desenvolvimento da temática se dará através de pesquisa bibliográfica sobre o tema, ou seja, se utilizará de material já elaborado, precipuamente livros e publicações periódicas, para a construção do tema.

Por fim, cumpre classificar a pesquisa quanto à suas opções metodológicas dentro das grandes linhas e vertentes da metodologia da pesquisa jurídica (DIAS; GUSTIN, 2010). Em primeiro lugar, adota-se a linha de pesquisa de sentido jurisprudencial, assumindo-se metodologicamente, de maneira nova, a tensão dialética entre o sistema e o problema. Em segundo lugar, quanto a vertente adotada, a presente pesquisa se enquadra na vertente jurídico

teórica, pois acentua os aspectos conceituais e doutrinários sobre o tema, buscando uma abordagem a partir da verificação da atuação do poder legislativo no procedimento de fixação de foros especiais para julgamento.

## 2. A PRERROGATIVA EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-EVOLUTIVA

A evolução histórica do foro por prerrogativa de função perfaz-se essencial, especificamente num trabalho voltado ao entendimento do instituto. Dessa forma, nesse primeiro capítulo adentrar-se-á no seu delineamento durante a Antiguidade, notadamente na Grécia e Roma Antiga, juntamente com a descoberta do pensamento político e o aparecimento das primeiras cidades-estados, dotadas de sobrelevante atividade política.

Empós, a Idade Média será analisada, sob o prisma da evidente tensão existente entre os privilégios da Igreja de Roma e o poder temporal, representado pelos monarcas e reis da Europa. Verificar-se-á o desenvolvimento acentuado do *fori privilegium*, para julgamento das causas relacionadas ao clérigo, bem como a importância de documentos históricos como o *Dictatus Papae*, as Constituições de Clarendon e a Magna Carta de 1215.

Por deslinde, analisar-se-á a urgência da Modernidade e a ruptura quanto à forma de concepção de privilégios, tendo-se, muito fortemente, a negação dos títulos nobiliárquicos e combate à influência da Igreja, delineando as primeiras linhas do que viria a constituir o sistema republicano de prerrogativa de função.

Valendo-se aqui das límpidas palavras do historiador Rémond (2004, p.155) “é impossível compreender o seu tempo para quem ignora todo o passado; ser uma pessoa contemporânea é também ter consciência das heranças, consentidas ou contestadas”.

E, na busca dessas heranças, começa-se a perspectiva histórico evolutiva do foro por prerrogativa de função.

### 2.1 O privilégio na vida política da Antiguidade

No início de nosso desbravamento histórico, reviver-se-á os tempos antigos, evidenciados na célebre *pólis* grega e na Roma Antiga, em todos os sistemas de governo. Pode-se vislumbrar já aqui uma concepção do privilégio como excepcionalidade em favor de alguns poucos, em detrimentos de muitos.

É o que se verá no espaço público da Antiguidade.

#### 2.1.1 O surgimento da *pólis* grega

Como dito alhures, a concepção de um direito extraordinário pautado pela qualidade das pessoas que ocupavam certas posições na sociedade foi de notável existência desde a Era Antiga.

Num trabalho voltado precipuamente ao tratamento de questões inerentes ao espaço público, não se pode olvidar do berço político da humanidade, a famigerada *pólis* grega. É com acerto que ali se desenvolve o mundo político e as ideias de espaço público e privado nesse período, bem como se verifica o surgimento do *privilegium* na sua forma mais acentuada desde então.

Assim, o surgimento da *pólis* constitui no pensamento grego e, por consequência no mundo Ocidental, um acontecimento de cunho decisivo. Com efeito, o plano intelectual aperfeiçoa-se com o domínio das instituições, conhecendo etapas múltiplas e variadas.

Nos ensinamentos do historiador francês Vernant (2002), chegou-se, pois, a uma verdadeira invenção, tanto na vida social quanto na relação entre homens, implicando num sistema que é primeiramente uma extraordinária preeminência da palavra sobre todos os outros instrumentos do poder. Assim, a palavra transforma-se, de fato, no ápice da expressão política, consistindo “na chave de toda a autoridade no Estado, o meio de comando e de domínio sobre outrem”.

Dessa forma, com a criação da vida política desenvolvida no espaço público teve-se por consequência clara a inclusão de privilégios e prerrogativas àqueles que dela participavam. As sociedades gregas e romanas constituem retrato fiel do cenário, como assevera Chauí (2004, p.113):

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

Resta clarividente que a separação da esfera pública e privada marca o delineamento de privilégios e prerrogativas. Como exposto, com pena de ouro, pela filósofa brasileira, a instituição de tribunais e a criação de assembleias e senados simbolizavam o surgimento de instrumentos desenvolvidos pela lei, para proteção da *vita activa*<sup>1</sup> da *pólis*.

Dentro desse tema, não se pode negar a evidente separação dos considerados cidadãos livres, capazes de participar das discussões e debates que aconteciam na *Ágora*<sup>2</sup>, daqueles excluídos do espaço público.

Acentua-se que os estrangeiros, as mulheres, os artesãos, os mercadores e agricultores foram totalmente apartados dos cargos e funções públicas da estrutura grega. Para além do

<sup>1</sup> Termo utilizado para se referir à vida política da *pólis* grega, a qual se diferenciava da vida contemplativa, voltada para questões internas e de cunho pessoal e privado.

<sup>2</sup> *Ágora* era o nome que se dava às praças públicas na Grécia Antiga. Nestas praças ocorriam reuniões onde os gregos, principalmente os atenienses, discutiam assuntos ligados à vida da cidade (*pólis*).



exposto, o pensamento de Platão também incluiu a somenos importância dos escravos para a época, sendo ali considerada a escravidão pior que a morte.

Esse fato também se constata nas pontuações da filósofa alemã Arendt (2007, p.46), a qual no estudo da condição humana pontuou a existência dessa imascarável diferença, *in verbis*:

Na raiz da consciência política grega encontramos uma clareza e uma eloquência sem par na definição dessa diferença. **Nenhuma atividade que servisse à mera finalidade de garantir o sustento do indivíduo, de somente alimentar o processo vital, era digna de adentrar a esfera política** – e isto ao grave risco de abandonarem-se o comércio e a manufatura ao engenho de escravos e de estrangeiros, de sorte que Atenas se transformou realmente na <<pensionópolis>> com um <<proletariado de consumidores>> que Max Weber tão vividamente descreveu. (Grifou-se)

Adentrando-se, de fato, a um exemplo da criação de cargo dotado de privilégio inarredável, tem-se o próprio ensinamento de Platão (1999), que verifica em sua obra o tratamento dispensado ao cargo de reparador. Primeiro, perfaz-se necessário elucidar a função que a este cabia, qual seja a de escolher e examinar a gestão dos magistrados escolhidos, dentre pessoas seletas da sociedade, por meio de sorteio para um ano de mandato ou para vários anos, tornando-se nas palavras platônicas “o magistrado dos magistrados”.

Tal função era exercida até a idade de 75 (setenta e cinco) anos, culminando no mais perto exemplo do sistema de prerrogativa existentes no tempo corrente, distinguindo-se deste, todavia, por não ser função do magistrado avaliar os demais colegas de função, e sim do próprio reparador (PLATÃO, 1999).

Note-se bem a densa carga de responsabilidade atribuída ao cargo, tanto assim que desperta inquietações no referido filósofo clássico, sem, contudo, fazê-lo menosprezar a essencialidade da figura, acentuando a dificuldade em encontrar-se um magistrado dos magistrados e, a um só tempo, a necessidade de tentar descobrir qualidades divinas em alguns reparadores (PLATÃO, 1999, p.478-481).

Como fruto da ideia quase deificada da figura do reparador, advinda do singular papel que desempenhava, eram concedidos a eles privilégios até mesmo na ocasião de sua morte, momento no qual era feita uma cerimônia de exposição ao público em seu funeral e sepultamento, quase como uma analogia ao culto realizado pelos egípcios aos faraós que faleciam, exceto, por óbvio, pela ausência dos gases banhados pelo formol e as imperiosas pirâmides.

Tratamento diferenciado também era o seu julgamento pela *pólis*, ponto deveras pertinente ao estudo desse trabalho. A denúncia de comportamento inadequado, impassível para quem ocupasse o cargo, poderia ser feita por qualquer cidadão, e o julgamento realizado

por uma Corte Especial, composta pelos guardiões da lei, juízes selecionados e os reparadores. Os efeitos da condenação, por sua vez, consistiam na perda do cargo, e por ventura de sua morte, da supressão das regalias funerárias e o culto ao público, conforme descrito anteriormente (GIORDANI, 2001).

Do exposto, é de se concluir que a vida nas cidades-estados gregas demonstrava a existência de um sistema de privilégios e prerrogativas, marcado principalmente no papel de reparador e magistrado, os quais, pela importância do cargo exercido, possuíam o direito a tratamento diferenciado dos outros cidadãos da *pólis*.

### 2.1.2 O privilégio na Roma Antiga

Para se compreender o sistema de privilégios e prerrogativas em Roma, deve-se antes de tudo analisar as instituições políticas dentro de seus sistemas de governo, a saber, a Monarquia, a República e o Império.

Com efeito, pode-se considerar como origem da cidade de Roma um pequeno povoado situado nas terras do Lácio, na região central da península Itálica, cujas influências advieram de uma diversidade de povos, a exemplo dos indo-europeus, latino-faliscos e sabinos. Na seara arqueológica, é de grande vultuosidade que por volta do ano 900 a.C iniciou-se o movimento migratório e o posterior domínio dos etruscos no mencionado território do Lácio, culminando, pois, no século VIII a.C., na criação da cidade (*urbs*) em que Roma teria sido fundada.

No que toca ao tema deste estudo, eis que o período monárquico romano pode ser representado na figura de três instituições, quais sejam o rei ou realeza (*rex*), o Senado (*senatus*) e os comícios curiados (*comitia curiata*), vigente no período dos três últimos reis (Tarquínio, o Velho; Servio Tulio; e Tarquínio, o Soberbo).

Do ponto de vista político, o rei acumulava funções executivas, judiciais e religiosas, mas seu poder era controlado pelo Senado ou Conselho dos Anciãos<sup>3</sup>, dominado pelos patrícios<sup>4</sup>. Finalmente, o conjunto dos cidadãos em idade militar e aptos para lutar formava a Assembleia ou Cúria.

Já nessa época se vislumbra o poder do Senado que, a despeito de seu cunho consultivo, assistia o *rex* com bastante influência em suas decisões (GIORDANI, 2001),

---

3 Do latim *senatus*, assim denominado em vista da composição de homens de idade avançada, escolhidos pelo rei.

4 Grandes proprietários de terra que constituíam uma aristocracia detentora de privilégios políticos e religiosos.

revestidos de privilégios quanto à classe de plebeus e escravos, marginalizados de qualquer decisão político-social.

Contudo, com a revolução liderada pelos patrícios, a Monarquia foi deposta, culminando na insurgência do Senado como grande representante do poder supremo, em clara superação ao *rex*, estabelecendo-se, assim, a República Romana. Compreende-se, por inequívoco, que o empoderamento da instituição do Senado dentro do regime republicano romano reafirmou e expandiu de vez as prerrogativas e privilégios iniciadas nas cidades-estados gregas.

Em firme evidência ao exposto, criou-se o papel de magistrado<sup>5</sup> em Roma, o qual detinha todo poder Executivo do Governo republicano, assessorado pelo Senado. Destaque-se que, na prática, era o Senado, composto por membros de famílias abastadas com vitaliciedade no cargo, o órgão máximo responsável pelas funções legislativas, bem como pelo controle da administração e finanças. Exemplo disso está na sua autoridade para debelar guerras.

Quantos aos magistrados, estes desempenhavam a função de administrar a República, por meio de eleição para mandatos com duração de um ano. Daí depreende-se que não usufruíam da vitaliciedade de seus cargos, tal como os membros do Senado. Ainda, é de bom alvedrio frisar que não havia remuneração pelo exercício das tarefas administrativas, razão pela qual os ocupantes eram predominantemente os mais abastados à época.

Como já sabido, cada magistrado era eleito para exercer um mandato temporário no Poder Executivo republicano, cabe então especificar a divisão realizada na antiga Roma, a saber:

- a) Os **cônsules** eram eleitos em número de dois e considerados os magistrados mais importantes da época, isso porque propunham as leis, presidiam o Senado e as assembleias, bem como nomeavam um ditador temporário nos tempos de guerra;
- b) Já os **prettores** eram responsáveis pela administração do sistema judiciário;
- c) Os **ensores** ficavam a cargo dos dados estatísticos ligados a contagem e classificação por renda da população;
- b) Os **edis** tratavam da urbanização da cidade e tudo que a ela fosse inerente, a exemplo do seu policiamento e abastecimento;
- c) Por fim, aos **questores** cabia a administração das finanças da cidade.

---

<sup>5</sup> Na Roma antiga, referia-se àqueles que detinham cargos políticos, diferentemente da concepção atual, que exige aprovação por meio de concurso público.

Por derradeiro, as instituições da República com as Assembleias, quais sejam a centurial, curial e tribal<sup>6</sup>, que eram responsáveis pela nomeação dos magistrados e por confirmar as leis.

Nesse contexto, a expansão de prerrogativas e privilégios estendia-se desde as regalias especiais em suas vestimentas dos senadores até ao local privilegiado para seu julgamento, que nunca poderia acontecer fora dos limites territoriais da cidade de Roma.

Nos tempos de Império, com a ascensão de Otávio Augusto, começou a vigorar o princípio do principado, o qual pregava a concentração de poder nas mãos do imperador, entendido como uma figura divina. Quanto às instituições políticas, aquelas existentes na República permaneceram, contudo com pouco ou nenhuma representatividade.

Os consulados se tornaram cargos honoríficos, e as outras magistraturas foram substituídas por aquelas que formariam o assessoramento do imperador. O Senado, por sua vez, perdera inexoravelmente sua importância, bem como suas atribuições inerentes à declaração de guerra, ao culto e à administração de províncias. Por outro lado, ampliou a sua função legiferante ao se tornar responsável pela nomeação de magistrados e ratificação das leis, anteriormente a cargo das Assembleias.

Mesmo com o enfraquecimento do Senado e insurgência do Imperador como ser divino, a sua atuação judicial continuou fortalecida ao passo que lhe foi dada competência facultativa para que, quando provocado pelo cônsul, conhecesse de quaisquer delitos, o que na realidade da época se restringia àqueles cometidos contra o imperador, assim também contra os crimes capitais cometidos contra os senadores (GIORDANI, 2001). Nos tempos de Império de Tibério, tais tribunais chegaram a formar uma Corte Especial de Justiça para assim julgar e processar os iguais entre si, dos quais se incluíam os senadores.

Logo mais tarde, no período que se convencionou denominar Baixo Império ou Antiguidade tardia, o cristianismo, com influência desde o império de Otávio Augusto, expandiu-se de forma avassaladora, principalmente para os escravos. A ideia de conquistar o paraíso, mesmo que após a morte, foi atraente e concedeu esperança a uma camada marginalizada e esquecida.

---

<sup>6</sup> Conforme Vicentino (2013, p.154), “na Roma antiga, havia três assembleias: a **centurial**, convocada pelo cônsul, consistia numa reunião do exército dividido em centúrias (grupos de cem homens), sendo formadas por patrícios e plebeus ricos que votavam as leis, decidiam pela guerra ou pela paz e elegiam os magistrados; a **curial** dedicava-se aos assuntos religiosos; a **tribal** era formada por 35 tribos romanas. Inicialmente, existiam os *concilia plebis*, com a participação apenas da plebe (as decisões, plebiscita, eram aplicadas apenas aos plebeus). Depois, os plebiscitos se tornaram obrigatórios a todos os cidadãos, e as assembleias passaram a contar com a participação de patrícios e plebeus. Elegiam os magistrados em votações realizadas no fórum, no local denominado *comitium*. Possuíam também atribuições judiciais e, a partir do século III a.C., passaram a votar todas as leis”.

Importante para essa ascensão, o governo de Constantino (306-337) estabeleceu a liberdade de culto aos cristãos, bem como firmou como segunda capital do Império a cidade de Constantinopla. Já no governo de Teodósio (378-395), o Cristianismo tornou-se religião oficial do Império.

Em trecho do Édito de Milão<sup>7</sup>, assim se expressou Constantino:

Nós, tendo-nos reunido em Milão sob ditosos auspícios e tendo cuidadosamente buscado tudo aquilo que pudesse ser útil ao bem e à tranquilidade públicos, entre outras coisas, que possam ser úteis à grande maioria dos homens, julgamos ser necessário regulamentar, acima de tudo, aquilo que respeita às honras devidas à Divindade a fim de podermos dar aos cristãos e a todos os outros a livre faculdade de terem a religião que escolherem. Que conseqüentemente, possa a Divindade, na sua morada, dar-nos testemunho de sua satisfação e mercê e seus favores, tanto a nós como aos povos que vivem sob nossa jurisdição. (LACTANCIO, 1987 apud ALENCAR, 2012, p.39).

Esse recorte se mostra importante, haja vista a influência da Igreja Católica na Idade Média na instituição de novas regras e tribunais para processamento e julgamento dos cargos e funções públicas, inclusive aqueles vinculados aos clérigos. Contudo, essa análise se aprofundará no tópico seguinte.

De todo o narrado, perfaz-se cristalina a expansão do sistema de prerrogativas na sociedade romana, em todos os seus sistemas de governo, notadamente na República e no Império, com a criação dos cargos de magistrado e senadores, que gozavam de julgamento especial efetuado por seus pares. Finda-se, portanto, o estudo do *privilegium* na Antiguidade.

## 2.2 O privilégio na Idade Média: a influência da Igreja Católica

Didaticamente, pode-se dividir a Era Medieval em dois períodos distintos, quais sejam a Alta e Baixa Idade Média. Essa divisão é fundamental a esse trabalho, visto que os privilégios da Igreja Católica sofreram abalos, conforme a mudança de governos à época.

De início, a Alta Idade Média foi marcada por uma aliança entre o poderio papal e a figura do imperador tanto na herança dos francos<sup>8</sup> na dinastia merovíngia, como na dinastia carolíngia, representada na figura de Carlos Magno coroado pelas mãos do papa no ano de 800. Foi em seu império que a Igreja viu a oportunidade de expansão da fé cristã, retornando-se, ainda, a concepção de Império advinda de Roma Ocidental.

---

<sup>7</sup> Nome do documento fruto da reunião do Imperador Constantino em Milão, no qual se concedia liberdade religiosa aos cristãos em Roma.

<sup>8</sup> Conforme preleciona Vicentino (2013, p.199): “Desde o século II, os francos vinham pressionando as fronteiras do Império Romano, até se estabelecerem na região da Gália, atual França. Clóvis, neto do herói franco Meroveu, foi convertido ao cristianismo em 496. Contando com o apoio da Igreja, Clóvis esteve à frente da organização do reino franco e consolidou a dinastia *merovíngia*”.

Nesse diapasão, houve grande influência da Igreja quanto ao procedimento criminal. Conforme se depreende do estudo de Almeida Junior apud Delgado (2004, p.3), prevaleceu a concepção de que os delitos praticados por senadores fossem julgados pelos seus iguais, assim como aqueles de autoria dos eclesiásticos, que deveriam ser processados e julgados por sacerdotes de maior grau de hierarquia.

O historiador clássico Bloch (1989, p.417), em sua obra acerca da sociedade feudal, bem destaca a coexistência de dois tribunais distintos e a influência eclesiástica em sua composição. Veja-se da transcrição *in litteris*:

Ao lado dos tribunais ordinários, existia, porém, **um sistema de tribunais especializados: os da Igreja**. Entenda-se: da Igreja no exercício da sua missão peculiar. Pois os poderes judiciários que os bispos e os mosteiros possuíam sobre os seus dependentes, na sua qualidade de senhores de espada, não cabiam, naturalmente, na rubrica da jurisdição autenticamente eclesiástica. **O campo de acção desta era duplo, pois tinha em vista atingir todas as pessoas marcadas pelo sinal sagrado: clérigos e monges.** (grifou-se)

Demais disso, o ilustre historiador destaca certa peculiaridade quanto a alguns delitos ou atos, os quais, mesmo que cometidos por seculares<sup>9</sup>, poderiam ser concebidos pelo tribunal eclesiástico, em razão de sua natureza religiosa, como era o caso da heresia ao juramento ou ao casamento (BLOCH, 1989).

No entanto, com o começo da Baixa Idade Média, compreendida entre o século XI ao século XV, algumas transformações importantes aconteceram nessa relação. Segundo expõe Delgado (2004), no começo do século XII, os reis insurgiram-se contra a igreja, lutando para que sua competência fosse afastada nos julgamento de pessoas que exerciam altas funções públicas.

Utilizando-se do ensinamento de Almeida Junior apud Delgado (2004, p.3), pode-se afirmar que a legislação da época passou a estabelecer foros privilegiados em razão da qualidade das pessoas acusadas, estabelecidos entre os nobres, juízes, oficiais judiciais, abades, fidalgos e pessoas poderosas, como cita o autor siso.

Barros (2009, p.60) acentua que a coexistência de duas forças, a saber, o poder temporal (representado pelo imperador e reis) e o espiritual (representado pela Igreja), oferecia um espaço propício para o começo dos conflitos. É com acerto que o autor pontua a confusão existente entre as figuras “[...] Era o Imperado que fazia o Papa – como ocorrera com Oto III, ao impor a Roma o Papa Clemente II, que logo depois o consagraria- ou era o Papa que deveria fazer o Imperador [...]”.

---

<sup>9</sup> Entenda-se por secular todo aquele que não integrava o sistema eclesiástico.

Faz-se por bem elucidar a tensão existente até então, já que desde o século XI, os cargos da igreja passaram a ser definidos pelos poderes temporais<sup>10</sup>, estando os bispos sujeitos a esses governantes. Barros (2009, p.61) detalha que dentro do Império de Guilherme I, no ano de 1066, o controle das nomeações aos cargos clérigos passou ao poder régio, o qual cuidava de distribuí-los com evidente sujeição à coroa.

Destaca, ainda, que a sujeição dos bispos ao Imperador ou a outros poderes temporais era demonstrada pela própria cerimônia de investidura, na qual dois instrumentos encarregavam por simbolizar a guerra de representações existente entre o papado e o imperador. O primeiro deles era o báculo, que simbolizava a jurisdição; o segundo era o anel, representando a união mística com a Igreja (BARROS, 2009).

Esse conflito ganha contornos mais graves com a ascensão do Papa Gregório VII no ano de 1073. Este se voltou, precipuamente, em estabelecer claramente a posição da Igreja no mundo, tomando como ponto de partida a determinação de sua autonomia para a eleição de todos os cargos eclesiásticos e a retomada de uma concepção que punha o Papa como líder máximo, acima até mesmo dos imperadores e reis.

Em função de seu engajamento, houve a definição com clareza dos direitos e responsabilidades do papado, a substituição do direito da Igreja germânica pelo direito canônico, bem como a liberdade para eleição do Papa.

Assim, em 1076, produziu o *Dictatus Papae*, que concretizava os planos de autonomia acima elencados, fato que ocasionou conflito, notadamente com a reação do Imperador Henrique IV ao depor o papa. Contudo, com a excomunhão proferida pelo Papa ao Imperador, assim também pela proibição dos servos de prestar serviços a este, sob pena do mesmo castigo, o imperador Henrique não encontrou alternativa a não ser pedir perdão ao papado.

Denota-se de forma inexorável a supremacia dada a Igreja por meio do aludido documento, ao se ler as correspondências papais, *in litteris*:

O Papa não pode ser julgado por ninguém; a Igreja Romana nunca errou e nunca errará até o final dos tempos; A Igreja Romana foi fundada apenas por Cristo; só o Papa pode depor e empossar bispos; só ele pode convocar assembleias eclesiásticas e autorizar a Lei Canônica; só ele pode revisar seus julgamentos; só ele pode usar a insígnia imperial; pode depor imperadores, pode absolver vassalos de seus deveres de obediência; todos os príncipes devem beijar seus pés. (SOUTHERN apud BARROS, 2009, p. 63).

Pode-se concluir que o forte engajamento iniciado pelo Papa Gregório VII, corroborou a supremacia em se tratando de determinadas causas, num evidente *privilegium fori*. Em que

---

<sup>10</sup> Barros (2009, p.63) expõe que na França, os primeiros reis Capetos vendiam os cargos eclesiásticos reais pelos melhores preços e frequentemente impunham à força os candidatos episcopais de sua preferência.

pese os abalos sofridos pela Igreja, a fixação de privilégios e especificidades do julgamento dos clérigos infirmou-se pelo poder espiritual nesse interregno. Conforme afirma Giordani (1997), o papado de Gregório VII, firmou a autoridade da Igreja Universal, onde se há a *plenitudo potestatis* (plenitude de poder) de *episcopus universalis* (bispo universal).

Em Portugal, por exemplo, pode-se asseverar que as jurisdições eclesiásticas ganharam ênfase deveras revelante no Alvará de 1580 do cardeal rei Dom Henrique, no qual se determinou o foro especial para os oficiais do Santo Ofício, seus familiares, e o mais intrigante, aos criados dos deputados do Conselho, dos inquisidores, dos deputados e secretários.

Em reforço ao citado diploma, já no reinado de Filipe II, expediu-se o Alvará de 1584, o qual autorizava a liberação de alvarás de fiança pelo Conselho Geral aos seus beneficiados. De igual modo, o alargamento da jurisdição e das imunidades eclesiásticas foi de notável destaque, em corroboração à intervenção do poder espiritual.

### *2.2.1 Constituições de Clarendon e Magna Carta de 1215: um prelúdio à Modernidade*

Em que pese o grande legado do Papa Gregório IV, a tensão entre poderes espirituais e temporais teve como ápice o documento político denominado Constituições de Clarendon de 1164, o qual delimitou as prerrogativas e privilégios da Igreja na Inglaterra.

Esse documento consistia numa edição de normas a respeito do julgamento dos clérigos e do afastamento do Direito Canônico. Mas para se entender melhor o contexto desse instrumento, cabe aqui breve remonte histórico.

No primeiro dia de outubro de 1163, o então rei Henrique II convoca um sínodo<sup>11</sup> para debater questões de governo ligadas à Igreja na Inglaterra. Parte disso se devia por não concordar com o foro privilegiado do clero, como também com a excomunhão de súditos sem o seu consentimento. Assim, pode-se afirmar que o referido monarca pretendia reestabelecer o domínio do poder temporal sobre o espiritual, assim como já narrado anteriormente nesse estudo.

Coube, então, a Thomas Becket<sup>12</sup> e ao Arcebispo Canterbury da Inglaterra a tarefa de enfrentar o rei, esclarecendo a importância da independência entre os poderes, sobre o caráter preeminente sagrado do sacerdócio e dos direitos que os bispos possuíam de julgar seus pares.

---

<sup>11</sup> No Sínodo, bispos se reúnem com o Papa para refletirem sobre algum tema de importância e auxiliá-lo no governo da Igreja. Nesse caso, fora convocado pelo próprio monarca.

<sup>12</sup> Ex-chanceler real e à época grande amigo de Henrique II.



Desse embate, ficou famosa a expressão *salvo ordino suo* proferida por Becket, que significava dizer ao monarca que somente cumpriria as regras que fossem lícitas para um clérigo.

Da reunião, não saíram exitosos. Em janeiro de 1164, no Palácio de Clarendon, o rei ditou as dezesseis normas que compunham as chamadas Constituições de Clarendon. Como dito anteriormente, tais cláusulas incidiam diretamente sobre a jurisdição eclesiástica, bem como retiravam a liberdade da Igreja.

Dessa forma, a saída dos bispos do reino começou a depender da autorização do monarca, assim também seria preciso a aprovação para a excomunhão dos altos funcionários ou oficiais do rei. Nas demandas eclesiásticas foi revogado o apelo ao Papa, como última instância. Em caso de vacância de uma sé episcopal ou uma abadia, a sua propriedade ficava a cargo do monarca, o qual contabilizaria os rendimentos e benefícios até a ocasião da posse de novo titular. Vale destacar que essa eleição ocorria dentro da capela do rei e sujeita ao consentimento, devendo, ainda, o bispo ou abade jurar-lhe lealdade na condição de vassalo.

A cláusula sétima desse documento talvez seja a mais vívida evidência do afastamento do foro privilegiado do clérigo, pois vedava a excomunhão de um comandante em chefe do rei ou de um oficial do governo do rei, sem a sua permissão. Há, portanto, a sujeição do clérigo à justiça comum.

O afastamento da jurisdição eclesiástica desde então, sucedeu-se de maneira paulatina por toda Europa, notadamente pela insurgência da Reforma Protestante e o aparecimento da Igreja de Lutero na Europa do Norte. Na Inglaterra, por exemplo, a famosa Magna Carta de João Sem Terra de 1215 já separava expressamente a Igreja da Inglaterra da Igreja Romana<sup>13</sup>, antes mesmo da consolidação das monarquias constitucionais.

Outrossim, com o aludido documento iniciou-se o processo de institucionalização do juiz natural, surgindo, pois, numa conjectura de imposição de regras entre os senhores medievais e os bispos da Inglaterra, assina-se a Magna Carta de 1215, através da qual prevalecia a norma de que ninguém poderia ser julgado exceto pelo seus próprios pares. Delineavam-se, dessa maneira, as primeiras linhas do princípio do juiz natural<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>Miranda (1980) destaca trecho pertinente ao registro: “1 – A Igreja de Inglaterra será livre e serão invioláveis todos os seus direitos e liberdades; e queremos que assim seja observado em tudo e, por isso, de novo asseguramos a liberdade de eleição, principal e indispensável liberdade da Igreja de Inglaterra, a qual já tínhamos reconhecido antes da desavença entre nós e os nossos barões [...]”

<sup>14</sup>É o que se denota de seu art. 39, *in verbis*: “Nenhum homem livre será detido ou sujeito à prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos nem mandaremos proceder contra ele senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país”.

Para adentrar no próximo tópico, convém frisar que a visão republicana de prerrogativa de função, decorrente das Constituições liberais, já encontrava na Idade Média a sua forma rudimentar de existência, vez que se outorgou a prerrogativa não à pessoa, mas à natureza do cargo por ela ocupado, conforme já mencionado nas Constituições de Clarendon mais especificamente em seu artigo sétimo, como também em todo causídico nesse espaço narrado.

Numa busca para compreender o surgimento da atual noção de prerrogativa, faz-se necessário adentrar nas Constituições liberais pós-Revolução Francesa, num momento comumente conhecido como Modernidade.

### **2.3 O sistema de prerrogativa na Modernidade**

É de se dizer que o Estado Moderno inicia-se no século XVI, em superação aos vestígios do feudalismo medieval. O seu nascimento lhe alberga contornos de absolutismo, com monarcas revestidos de um direito divino de governar. Nesse período, o poderio secular liberta-se das amarras do poder espiritual, contudo lhe reservando espaço para legitimação.

Todavia, com as teorias contratualistas e o irrompimento das Revoluções Americana e Francesa, a soberania do Estado passa nominalmente para o povo, perfazendo-se em verdadeira abstração aristocrático-burguesa.

De igual modo, para constituir um Estado liberal, sem os grilhões que lhe prendiam, necessária foi a imperiosa luta contra os privilégios da nobreza e da Igreja Católica, criando, por conseguinte, uma nova concepção de responsabilização dos agente públicos, bem como insurgindo-se um ideal republicano a fundamentar o instituto do foro por prerrogativa de função. É o que se verificará nos tópicos a seguir.

#### *2.3.1 A Revolução Americana*

Inicialmente, cabe aqui ressaltar o grande primeiro acontecimento que refutava os privilégios da forma como concebido na Antiguidade e ainda nos tempos medievos: a Revolução Americana.

Tal revolução logrou, certamente, em reformular a noção de que se tinha acerca do Estado e do republicanismo. Assim, bem se teve a concepção da Constituição como força normativa preponderante sobre todas as demais, podendo-se concluir, sem equívoco, que se a Revolução Francesa quebrou com os paradigmas políticos e sociais, a Revolução Americana estabeleceu uma nova sistemática constitucional normativa.

Seguindo a lição de Fioravanti (2003, p.7), o constitucionalismo instaurado na modernidade adquire suas premissas essenciais, na verdade, não com as declarações de direitos da Revolução Francesa, e sim com a Constituição americana promulgada em 1787.

Firme na ideia de que o feito revolucionário guardava peculiaridades em relação às demais, Canotilho (1999, p.54) pontua que em contraposição às revoluções europeias- Reforma Protestante, a Revolução Inglesa de 1642, a Revolução Russa e a Revolução Francesa-, a Revolução acontecida nos Estados Unidos no ano de 1776 logrou combinar o individualismo e historicismo, tendo como caráter distintivo o fato de não haver nenhum “antigo regime” a derrubar. Acentua que, apesar de conter certa ruptura, a sua caracterização político-jurídico encontra-se muito mais no uso pelos colonos americanos dos direitos e liberdades fundados pela própria pátria mãe – A Inglaterra.

Em que pese essa distinção, Thomas Paine apud Bobbio (2004, p.41) identifica uma continuidade entre essas duas revoluções, como se pode depreender do trecho *in verbis*:

[Paine] Não tinha dúvidas de que uma fosse o desenvolvimento da outra e de que, em geral, **a Revolução Americana abriu a porta para as revoluções da Europa: idênticos eram os princípios inspiradores, bem como seu fundamento, o direito natural; idêntico era o desfecho, o governo fundado no contrato social, a república como governo que rechaça para sempre a lei da hereditariedade, a democracia como governo de todos.** (Grifou-se)

Tendo isso em vista, a Declaração de Independência Americana, ratificada em 4 de julho de 1776, trouxe em seu corpo a dicção de que todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes. Pode-se destacar, por conseguinte, trecho do diploma mencionado, que firmemente nos revela a ideia de igualdade e rejeição dos privilégios, como base de um bom governo. *In litteris*:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre **os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo**, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade. (Grifou-se)

Já na Declaração de Direitos de Virgínia (1776) vislumbra-se, de imediato, a total negação de privilégios, notadamente em seu artigo 1º, 2º e 4º, os quais asseguram a igualdade e liberdades dos cidadãos. Faz-se aqui importante sua transcrição:

*Artigo 1º - Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.*

*Artigo 2º - Toda a autoridade pertence ao povo e por consequência dela se emana; os magistrados são os seus mandatários, seus servidores, responsáveis perante ele em qualquer tempo.*

*Artigo 4º - Nenhum homem e nenhum colégio ou associação de homens poder ter outros títulos para obter vantagens ou prestígios, particulares, exclusivos e distintos dos da comunidade, a não ser em consideração de serviços prestados ao público, e a este título, não serão nem transmissíveis aos descendentes nem hereditários, a ideia de que um homem nasça magistrado, legislador, ou juiz, é absurda e contrária à natureza. (Grifou-se)*

Longe da finalidade desse trabalho de debater sobre a igualdade meramente formal alçada pelas Constituições liberais que urgiam no século XVIII, é fulcral a análise desses preceitos ao passo que se denota grande base para o sistema constitucional vigente nos dias atuais.

O artigo 4º, já transcrito, trazia expressamente a vedação de títulos para fins de vantagens ou prestígios, excetuando-se tão somente a hipótese dos serviços prestados ao público, que não eram transmissíveis aos descendentes nem hereditários, a contraponto do que acontecia na Antiguidade e na sociedade feudal. Essa vedação sobreleva-se a tal ponto que Hamilton (1984) consigna em sua obra a importância da proibição de títulos de nobreza, considerando-a, por conseguinte, a **pedra angular do governo republicano**<sup>15</sup>.

Foi nessa época, também, que se discutiram fortemente as teorias dos contratualistas sociais, levadas a cabo em diversas Constituições, pautadas principalmente pelos ensinamentos de John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Thomas Hobbes.

Descrevendo essa situação, Bobbio (2004) evidencia que a história da formação das declarações de direito podem ser divididas em três fases, ligadas intrinsecamente pelas teorias filosóficas, inclusive nascendo como tais. Desse modo, vislumbra como pai do jusnaturalismo moderno John Locke, o qual pregava que o verdadeiro estado do homem não é o estado civil, mas aquele estado natural, onde os homens são livres e iguais. O estado civil, nessa concepção, seria uma criação artificial para fins de permitir o ápice do exercício da liberdade e igualdade naturais. Essa ideia queda-se cristalina já no artigo 1º da Declaração de Direitos da Virgínia, supra destacado.

---

<sup>15</sup>Conhecido por compor juntamente com James Madison e John Jay a valiosa teoria política de importante ratificação da Constituição dos Estados Unidos, após a Convenção de Filadélfia. Cuida-se da obra clássica “Os Federalistas”.

Seguindo em sua exposição, o autor identifica o pensamento de Rousseau ao recordar as primeiras linhas de sua célebre obra “O Contrato Social”, que tremula “O homem nasceu livre e por toda a parte encontra-se a ferros?”. Explicando, ainda, que a “Declaração conserva apenas um eco porque os homens, de fato, não nascem nem livres nem iguais” (BOBBIO, 2004, p.17).

Assente no entendimento de que as Revoluções americana e francesa trouxeram à luz da lei as teorias jus-políticas em comento, o jurista esclarece uma nova concepção de Estado, que já não é absoluto, mas limitado:

No momento em que essas teorias são acolhidas pela primeira vez por um legislador, **o que ocorre com as Declarações de Direitos dos Estados Norte-americanos e da Revolução Francesa (um pouco depois), e postas na base de uma nova concepção do Estado — que não é mais absoluto e sim limitado, que não é mais fim em si mesmo.** (BOBBIO, 2004, p.18) (Grifou-se)

Em estudo voltado ao pluralismo político, o autor destaca o pensamento de uma das maiores sumidades no campo científico político americano, Robert Dahl. Esse cientista entende que a Constituição americana nascente no ano de 1787, trazia consigo três princípios basilares: a autoridade limitada, a autoridade equilibrada e o pluralismo político (BOBBIO, 1999, p.17).

Vê-se nessa leitura um culto à soberania popular e à isonomia no exercício dos direitos, criando, por sua vez, mecanismos jurídicos e constitucionais que conseguissem evitar que alguns cidadãos ou grupos de cidadãos ganhassem parcelas desproporcionais de poder em relação a outros, devendo ambos exercerem um controle recíproco.

Dahl apud Bobbio (1999, p.18) adentra mais a fundo no tema: "Em lugar de um centro singular de poder soberano, devem existir muitos centros, mas nenhum deles deve ou pode ser inteiramente soberano. Na perspectiva do pluralismo norte-americano, o único soberano legítimo é o povo, mas o povo não deve nunca ser um soberano absoluto”.

De fato, verifica-se que a eliminação de privilégios pela Constituição americana só não afetou a instituição do Júri, ao passo que o artigo III, seção 2, da Emenda VI, dispõe que em qualquer processo criminal, o acusado terá direito de ser julgado, por um Júri imparcial do Estado em distrito onde o crime foi cometido, assegurado ao réu todas as garantias processuais, a exemplo de ser informado da natureza das acusações que recaem sobre ele e o direito de citar testemunhas (ESTADO UNIDOS DA AMÉRICA, 1787).

Analisando o único privilégio contido na força constitucional americana, Hamilton (1984) definiu o Júri como uma definição expressa ao Legislativo nas causas criminais,

possibilitando, contudo, margem de liberdade nas causas civis, ante o silêncio da Constituição a esse respeito.

Ainda no exame do constitucionalismo norte-americano, merece destaque as regras quanto ao julgamento do Presidente, Vice-presidente e os funcionários públicos do país, tão somente no que concerne o procedimento para a destituição de função e proibição de exercício de atividade pública, honorífica ou remunerada (artigo I, seção 3, parte final; artigo II, seção 4). Logo, resta claro que as demais causas estarão sujeitas à baliza do Tribunal do Júri. Veja-se o dispositivo *in litteris*:

Artigo I

Seção 3

[...]

**7. A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos.** O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei.

[...]

Artigo II

Seção 4

**O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos** serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves. (ESTADOS UNIDOS, 1787) (Grifou-se).

Consagrou-se, assim, o processo de *impeachment* no modelo norte-americano, posto que se distinguiu nitidamente o caso político e os crimes comuns, entregando o primeiro ao Poder Legislativo, travestindo-lhe de Câmara Alta a Tribunal Político. Sobre essa posição, Lima (1960, p.236) pondera que “Não considerou, assim, o “impeachment” como um processo de direito criminal comum. Pelo contrário, metamorfoseou-o em *processo político*, com a finalidade de afastar do cargo a pessoa que desvirtuou o seu exercício”. Destacando, ainda, a abertura das portas para livre ação da Justiça comum.

É de notável realce que a visão estabelecida pelo constituinte americano é de que o julgamento pelo Tribunal do Júri encontra pertencimento ao cidadão americano. Observe-se mais. A idealização da Declaração de Direitos de Virgínia e as posteriores emendas constitucionais não criaram, em momento algum, mecanismos especiais para julgamentos de causas criminais dos agentes públicos junto aos Tribunais Federais ou Estaduais, tampouco na Suprema Corte.

Assevere-se, ainda, que a única competência originária da Suprema Corte americana em sistema de prerrogativa de função atrela-se aos litígios que envolvem embaixadores,

outros ministros e cônsules, permanecendo os demais apenas na competência recursal da Corte. É o que se afere do artigo III, Seção 2:

2. Em todas as questões relativas a embaixadores, outros ministros e cônsules, e naquelas em que se achar envolvido um Estado, a Suprema Corte exercerá jurisdição originária. Nos demais casos supracitados, a Suprema Corte terá jurisdição em grau de recurso, pronunciando-se tanto sobre os fatos como sobre o direito, observando as exceções e normas que o Congresso estabelecer. (ESTADOS UNIDOS, 1787)

Conclui-se, portanto, que o privilégio na Constituição dos Estados Unidos contempla todo e qualquer cidadão, que apenas por sê-lo, a despeito de cargo ou função pública exercida, tem o direito de ser julgado pelo Júri perante seus iguais, com as limitações ao processo de impeachment tão somente nos ilícitos de responsabilidade cometidos no exercício do cargo, sem alcance à área criminal.

### 2.3.2 *A Revolução Francesa*

Por outro lado, não se pode olvidar do grande impacto alcançado pela Revolução Francesa, que geraria uma nova roupagem nos campos social e político da humanidade, espalhando-se, de forma impetuosa, por todo mundo Ocidental.

A Revolução Francesa nasceu de uma crise econômica e desenrolou-se de maneira quase unânime. De um lado, o poderio de uma burguesia chegada à maturidade; de outro, o crescente custo da vida popular causado pela alta dos preços, o desemprego, a crise agrícola, culminou na fome. E “a fome mobilizou o povo” (SOBOUL, 2007).

Assim, a espontaneidade revolucionária insurgida nas massas rurais e urbanas, rebeladas pela fragrantíssima miséria e pelo complô aristocrático que pôs fim ao Antigo Regime, destruiu a estrutura administrativa até então vigente na França, suspendeu a cobrança do imposto, municipalizou o país, desenfreado as autonomias locais (SOBOUL, 2007, p.32).

Esclareça-se, portanto, que a Revolução Francesa, e todas as etapas em que esta se desdobrou, não podem ser encaradas como um processo unilinear, mas devem ser entendidas, com efeito, como um verdadeiro quadro de luta contra o Velho Regime, suas tradições e instituições feudais. Atingindo, por certo, uma batalha travada até os dias correntes entre o direito e o privilégio.

Isso se torna claro na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na qual se enfatizava o repúdio aos governos corruptos e, conseqüentemente, o engajamento numa radicalidade contra qualquer circunstância ensejadora de possível criação de privilégios.

No que concerne ao histórico constitucional, a Constituição Francesa de 1791 encarregou-se de indicar a responsabilidade dos Ministros e agentes públicos em seu Título III.

A partir de então, as Constituições posteriores mantiveram em seus textos a indicação dessa responsabilidade, o que pode ser verificado no artigo 152 da Constituição de 1795; nos artigos 13, 55 e 56 da Constituição de 1814, nos artigos 12, 47 e 69 da Constituição de 1830, nos artigos 68, 91 a 93 e 98 da Constituição de 1848; no artigo art. 13 da Constituição de 1852; nos artigos 48, 56 a 58 da Constituição de 1946 e artigos 20, 49, 68-1 a 68-2 da Constituição de 1958 .

Depreende-se, por conseguinte, que houve grande preocupação no constitucionalismo francês de fixar a responsabilidade de agentes públicos e dos Ministros, mas, todavia, não se estabeleceu o foro por prerrogativa de função, em razão da ideia de possível resgate aos privilégios outrora combatidos.

No que toca o seu alcance, de bom alvedrio consignam-se as considerações feitas pelo historiador clássico Hobsbawm (1996, p.72), ante a análise das consequências dessa Revolução para os fenômenos contemporâneos, como se depreende a seguir:

**Ela pode não ter sido um fenômeno isolado, mas foi muito mais fundamental do que outros fenômenos contemporâneos, e suas consequências foram, portanto, mais profundas. Em primeiro lugar, ela se deu no mais populoso e poderoso Estado da Europa (não considerando a Rússia). Em 1789, cerca de um em cada cinco europeus era francês. Em segundo lugar, ela foi, diferentemente de todas as revoluções que a precederam e a seguiram, uma revolução social de massa, e incomensuravelmente mais radical do que qualquer levante comparável. [...] Em terceiro lugar, entre todas as revoluções [...] foi a única ecumênica. Seus exércitos partiram para revolucionar o mundo; suas idéias de fato o revolucionaram. (Grifou-se)**

Do exposto, resta claro que a superação do absolutismo pela Revolução Francesa representa a derrocada da figura dos privilégios aristocráticos, assim como de um monarca absoluto que ditava quem se beneficiaria das mais variadas formas. A proibição de títulos nobiliárquicos e o uso de brasões tornaram-se símbolo de que os cidadãos não podiam mais tomar outro nome senão o da família.

A Constituição Francesa de 1814 formulou pela primeira vez o nome do princípio do juiz natural, ao passo que se exigia o julgamento legítimo com juízos pré-determinados, vedando, por sua vez, a criação de comissões e de tribunais de exceção, constituídos após o fato no julgamento dos casos concretos. Assim, da Carta francesa, esse postulado difundiu-se pelos textos políticos da Europa, inclusive chegando ao ordenamento brasileiro.



As monarquias absolutas, após os acontecimentos a Revolução Francesa, forçadamente transformaram-se em monarquias constitucionais, nas quais o rei competia com sediciosas forças sociais, que o consideravam um verdadeiro perigo ao retorno do Velho Regime. Dessa forma, primou-se pelo fortalecimento do Parlamento em detrimento da figura monárquica, devendo sua vontade prevalecer e ser preservada.

Nesse sentido, a Constituição de 1791 abrigava a ideia de separação de poderes, inspirada na teoria de Montesquieu, construindo um sistema de prevalência do Legislativo em face do rei. Assim, o governo ficou a cargo do Legislativo, restando tão somente ao Executivo o zelo para a devida aplicação da lei.

A propósito, a instauração de um contexto *laissez-faireano*<sup>16</sup> definiu como centro o mercado que transmutava, por meio da vontade geral idealizada por Rosseau, a sua própria vontade como a vontade da lei. Significa dizer, outrossim, que igualdade significava uma distribuição equitativa da liberdade, sem os empecilhos da sociedade estamental, para fins de que todos, por suposto, mediante a força laborativa, pudessem ter possibilidade de contribuir para os seus projetos de vida.

De outra face, Hunt (2009) em sua acurada análise acerca das relações privadas e a Revolução Francesa, bem ressaltou o ataque frontal feito pelo novo Estado aos poderes do Antigo Regime- a Igreja, as corporações, a nobreza, a comunidade de aldeia e o clã familiar- o que gerou a redefinição do espaço individual e seus direitos privados.

Enfatiza a autora que o privilégio foi fortemente combatido porque a Revolução, antes de qualquer coisa, se vestiu de cunho substancialmente político, com consequências sociais, e não uma revolução social com consequências políticas (HUNT, 2007, p.31).

Quanto à Igreja católica, o confisco dos bens eclesiásticos e a Constituição civil do Clero foram exemplo da flagrante restrição da liberdade dos bispos, que passaram a ser nomeado por meio de eleições, tal como se sucedia com a maioria dos representantes públicos (HUNT, 2009, p.29).

Em complemento, pode-se citar a consideração formulada por Hobsbawm (1996, p. 32), que definiu a Constituição Civil do Clero de 1790 como “uma mal concebida tentativa de destruir não a Igreja, mas a lealdade romana absolutista da Igreja, o que levou a maioria do

---

<sup>16</sup> Da tradução do francês, a expressão *laissez-faire* significa “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”. É utilizada para retratar a realidade do mundo do século XVIII, no qual imperava as ideias iluministas, com ápice em Montesquieu, defensor do mercado livre em detrimento do protecionismo alfandegário do mercantilismo. Ainda, como forte propagador dessa teoria, Adam Smith definia o mercado como a “mão invisível”, a nortear a ótica do Estado de Direito.

clero e de seus fiéis à oposição e ajudou a levar o rei a desesperada e, por fim, suicida tentativa de sair do país”.

Os valores liberais de absentéismo estatal, a garantia de liberdades individuais e o Estado legislativo primando pela obediência à lei, suscitaram a força capaz de libertar das amarras estamentais do Absolutismo a liberdade e autonomia individual, dando ensejo a direitos civis e políticos. Na escurreita exposição de Bobbio (2004), Declaração de Direitos de 1789 emergiu como elemento revolucionário, tornando a relação política em *ex parte civium*, isto é, uma soberania dos cidadãos.

Em que essa concepção, não se pode olvidar que Declaração de 1789 ao passo que criava formalmente o direito de exercício da liberdade e assegurava a igualdade em seu texto, não eliminou as desigualdades sociais ali existentes. Tomando posse das palavras de Chauí (1990, p.271), é importante esse destaque para que não se recaia no erro de tornar a história do vencedor a única possível, porque a única narrada.

Utiliza-se, como fundamento, as palavras de Hobsbawm (1996, p.20) nas quais se propugna que a Declaração de Direitos do Homem de 1789 representa um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios da nobreza, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. *In litteris*:

**Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis”, dizia seu primeiro artigo; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que somente no terreno da “utilidade comum”. A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. Os homens eram iguais perante a lei, e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas, se a corrida começava sem empecilhos, pressupunha-se como fato consumado que os corredores não terminariam juntos.** A declaração afirmava (posição contrária a hierarquia da nobreza ou absolutismo) que “todos os cidadãos tem o direito de colaborar na elaboração das leis”; mas “tanto pessoalmente como por meio de seus representantes (grifou-se).

Ressalta Soboul (2007, p.46) que a Declaração de Direitos associou estreitamente a igualdade e a liberdade, que assim fora exigida pela burguesia em relação à aristocracia, pelos camponeses frente aos seus senhores. Instaurando a igualdade civil, contudo se contraditando com a igualdade política. *In verbis*:

A lei é a mesma para todos, todos os cidadãos são iguais aos seus olhos; dignidades, postos e empregos são igualmente acessíveis a todos, sem distinção do nascimento (art.6 da Declaração). [...] **A igualdade política, ela mesma, foi contraditada pela organização censitária do sufrágio: pela lei de 22 dezembro de 1789, os direitos políticos foram reservados a uma minoria de proprietários, divididos em três categorias hierarquizadas segundo a contribuição: cidadãos ativos agrupados nas assembleias primárias; eleitores; que tornavam as assembleias eleitorais departamentais; e, enfim,, elegíveis à Assembleia Legislativa.** (Grifou-se)

Levando em conta o aqui relatado e encerrando o primeiro capítulo, pode-se concluir que a eliminação de privilégios em função da natureza de crimes ou de títulos nobiliárquicos e eclesiásticos foi totalmente defendida com a insurgência da Revolução Americana e, na Europa, notadamente com a Revolução Francesa, em que pese às inconsistências na igualdade tremulada pela lei na ruptura político-social e jurídica.

Estudou-se, oportunamente, a incidência dos privilégios, numa conjectura que perpassou a Grécia e Roma Antiga, entrou pelo mundo medieval e chegou à Modernidade, com novos modelos e concepção causadoras de rupturas até o dia de hoje.

Espera-se, desse modo, que o objetivo desse remonte histórico tenha sido conquistado à medida que se expôs didaticamente com embase da melhor doutrina a respeito dos liames da prerrogativa de função. Dito isso, analise-se o desenvolvimento do instituto dentro das Constituições brasileiras.

### 3. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

No intuito de se entender a evolução do instituto do foro especial por prerrogativa de função no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as ideias que o justificam até os dias atuais, mostra-se inexorável a necessidade de se conhecer como a matéria foi tratada em cada uma de nossas Constituições.

Nesse escopo, inicia-se a perspectiva dentro das Cartas políticas brasileiras.

#### 3.1 A Constituição Imperial de 1824

No ano de 1824, nascia a primeira Constituição brasileira, após a Independência do país<sup>17</sup>. Diga-se que a Constituição outorgada por D. Pedro I mostrava o evidente contraste entre o Brasil Real e o Brasil Oficial, ao passo que fora desenvolvida numa conjectura de elevado contraste entre os ideais cingidos na Revolução Francesa e tremulados nas Constituições liberais do século XVIII e a realidade socioeconômica e política do país.

Explique-se. De parte guiada pelas revoluções europeias do século XVIII, a Constituição nascera do autoritarismo do Monarca, denunciava o falso poder atribuído ao Legislativo e fazia do uso da palavra “cidadão” uma verdadeira inversão de valores.

Como bem sabido, o imperador convocou Constituinte em 17 de novembro de 1823 para tratar das eleições. Contudo, o decreto não vingou. Quatro meses depois, já no ano de 1824, desfizera a Constituinte e outorgara uma Constituição “pela graça de Deus e unânime aclamação do povo”, contando, por oportuno, com a bênção para felicidade política “em nome da Santíssima Trindade”.

Daí se torna claro o falso protagonismo do Legislativo. É que apesar de contar com 88 artigos dos 179 do texto constitucional, permaneceu com as portas fechadas por dois anos e meio, sendo reaberto apenas em 1826. Com restrições, funcionava apenas quatro meses por ano, sendo seus representantes escolhidos pelo imperador.

Em análise ao paradoxo constitucional, Villa (2011) destaca que todos eram iguais, mas uns eram mais iguais que outros. A despeito do primeiro artigo da Carta Política pregar pelo Império do Brasil como “associação política de todos os cidadãos brasileiros”, apenas uma ínfima parte da população era assim considerada, a saber, os maiores de 25 anos e livres, excluídos, ainda, os criminosos, os criados e quem não obtivesse renda anual mínima<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Até então, vigorava entre nós a Constituição Espanhola (Cádiz) de 19 de março de 1812.

<sup>18</sup> Naquela época, 30% da população brasileira era escrava, portanto, excluída do conceito de cidadã.

A propósito, sobre o tema, o art. 94 definia como renda mínima anual o montante de 200 mil réis, restringindo-se às referências em alqueires de farinha de mandioca, o que tornou célebre a expressão “Constituição da mandioca”. Foi, assim, instituído o voto censitário no Brasil imperial e, utilizando os critérios já narrados, era reconhecido a pouco mais de 1% da população.

Ainda explorando o conceito de cidadão, o desvirtuamento sofrido pela palavra servia, na verdade, para restringir os direitos advindos de uma malversada democracia. Villa (2011, p.10) salienta que a expressão acabou virando vocábulo policial, ao pontuar “[...] é comum ouvir um policial falando que o cidadão se evadiu; aqui o conceito democrático, numa cruel inversão, virou sinônimo de meliante. Democracia, para o imperador, era boa desde que controlada”.

Sob outro prisma, sem sombra de dúvida, os artigos que estabeleciam e regulamentavam acerca do “Poder Moderador” atribuído ao monarca, são de grande relevância para este trabalho. Ora, o art. 98 da Magna Carta à época o instituía nessas palavras “é a chave de toda a organização Política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação” (BRASIL, 1824).

Em firme ideia do imperador como Chefe Supremo da Nação, o art. 99 dispunha que “a pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824). Assim, a ele cabia a tarefa de nomear o Poder Legislativo (Senado), como também dissolver a Câmara dos Deputados, nomear e demitir os ministros de Estado e suspender juízes em razão de queixas feitas contra eles.

Dessa forma, o texto constitucional de 1824 firmou prerrogativas reais, notadamente transvertidas de uma concepção voltada à expressão “*The king can do no wrong*”, calcada, principalmente, na irresponsabilidade integral do monarca<sup>19</sup>.

Por outro lado, pode-se dizer que a Constituição de 1824 eliminou o foro privilegiado em face das próprias pessoas, que agora se vinculavam à utilidade pública dos cargos, sendo a primeira Carta brasileira a prever o princípio do juiz natural. É o que se pode extrair do art.179, incisos XI, XVI e XVII, da Constituição do Império, *in verbis*:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

**XI. Ninguem será sentenciado, senão pela Autoridade competente, por virtude de Lei anterior, e na fôrma por ella prescripta.**

---

<sup>19</sup> David (2006, p.85), em observação à máxima aqui levantada, explica que até 1947, vigorou na Inglaterra o princípio de que o “rei não age mal”, frisando que a impossibilidade jurídica do soberano agir contrariamente ao direito e que se possa arguir, por conseguinte, responsabilidade contratual ou delitual da Coroa.

**XVI. Ficam abolidos todos os Privilegios, que não forem essencial, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade publica.**

**XVII. A' excepção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juizos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Comissões especiaes nas Causas civeis, ou crimes. (BRASIL, 1824) (grifou-se).**

Apesar dessa abolição, o texto político imperial difundiu, sobremodo, a ideia dos privilégios reais, o que viria ser chamado de foro privilegiado ou foro por prerrogativa de função. Perfaz-se aqui importante a menção a Pimenta Bueno (1958, p.417-418) em seu estudo acerca desses privilégios, o qual os enumera da seguinte forma:

1.º) Os privilégios reais dos deputados e senadores, que constam dos arts. 26, 27, 28 e 47 da Constituição. 2.º) Os dos ministros e conselheiros de estado, na conformidade dos arts. 38, 47, 133 e 148 da Constituição. 3.º) Os dos conselheiros do supremo tribunal de justiça, desembargadores, presidentes de províncias, membros do corpo diplomático e bispos, na forma do art. 164 §2.º da constituição, e lei de 18 de agosto de 1851. 4.º) Os dos juízes de direito e comandantes militares, nos termos dos arts. 154 e 155 da Constituição, e do cód. do procrim., art. 155 § 2.º

É de se ressaltar que os privilégios restringiram-se, com exclusividade, à esfera criminal, e não nas causas cíveis. Como diz o mencionado autor, em lembrete às Ordenações Filipinas anteriormente vigentes, não se autorizava mais certo privilégio em relação às matérias cíveis.

Sabendo disso, saliente-se que a esquematização do julgamento dos delitos cometidos pelas autoridades contempladas pelo foro privilegiado, ficou a cargo do Poder Legislativo, representado pelo Senado, e pelo Poder Judiciário, representado pelo então Supremo Tribunal de Justiça.

Pertinente ao assunto, o art. 47, inciso I, da Carta de 1824 dispunha da atribuição exclusiva do Senado para conhecer dos delitos individuais cometidos pelos Membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado e Senadores; e dos delitos dos Deputados, durante o período da legislatura. Demais disso, o art. 38 dispunha que, quanto aos Ministros e Conselheiros de Estado, a Câmara dos Deputados possuía atribuição privativa para decretar se havia lugar eventual acusação contra eles (BRASIL, 1824).

Quanto ao Poder Judiciário, cite-se o art. 164, inciso II, que atribuía ao Supremo Tribunal de Justiça conhecer dos delitos e dos erros de ofício, que cometiam os seus Ministros, os das Relações, os empregados do Corpo Diplomático e os Presidentes das Províncias. Merece destaque, também, o art. 154 que propugnava o poder do monarca em suspender os magistrados pelas queixas feitas contra eles, precedida por audiências com os mesmo juízes e ouvido o Conselho de Estado (BRASIL, 1824).

Infere-se da Carta de 1824 o assente estabelecimento de regras para exercício do foro privilegiado pelas autoridades supramencionadas, em evidente contraposição com a ideia

sublevada no Constitucionalismo francês e outras Constituições liberais da época, nas quais, em tese, viria a influência de criação de nossa primeira constituição.

Para além disso, ao analisar a relação entre o Império e a Igreja, pode-se vislumbrar, indubitavelmente, a permanência da aliança, tão fortemente combatida pelos movimentos revolucionários do século XVIII. Ora, era o que se constatava do Decreto nº 609 do ano de 1851, que preceituava acerca do julgamento dos arcebispos e bispos nas causas que não eram puramente espirituais, as quais seriam processadas e julgadas perante o Supremo Tribunal de Justiça.

Diga-se de passagem, que a própria Constituição do Império definia o catolicismo como religião oficial nos seguintes termos “Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo” (BRASIL, 1824).

Percebe-se, com acerto, que a Carta de 1824 não eliminou os privilégios, ao revés, consolidou uma diversidade de regras relacionadas com as prerrogativas de certos cargos públicos (prerrogativas reais), e até mesmo eclesiásticos, a ser julgados ora pelo Poder Legislativo (Senado), ora pelo Poder Judiciário (Supremo Tribunal de Justiça).

Nada obstante as suas inconsistências, a Constituição de 1824 consignou-se na mais longeva das constituições brasileiras, vigendo por 65 anos e sendo objeto tão só de duas revisões ocorridas em 1834 e 1840. Instituiu, por conseguinte, a monarquia constitucional e o Estado unitário.

Permite-se o arremate que, inspirado num modelo jus-político francês, o Brasil vivia, de fato, sob as mãos de D. Pedro I, que representava o poder símbolo de seu domínio pessoal. Nesse sentido, Nabuco (1997, p.1086) evidencia que antes de tudo, o reinado era do imperador, pois apesar de cingir-se pela Constituição e pelas formas do sistema parlamentar, em suas mãos estava o fazer e o desfazer o ministro. Ora, a investidura de um parlamentar só durava tanto quanto agradasse ao monarca, e opor-se a ele equivalia à renúncia ao poder.

Quando se dava indícios de que a conjuntura do país mudaria com o reinado de Isabel, notadamente pelo desenvolvimento da economia cafeeira e a abolição da escravatura, o golpe republicano de 1889 mudou novamente os rumos das terras brasileiras. É o que se analisará no tópico adiante.

### 3.2 A Constituição Republicana de 1891

O golpe militar de 1889 encabeçou uma reviravolta nas instituições brasileiras da época, insurgindo-se frontalmente ao regime monárquico até então vigente. Desse modo, em 15 de novembro de 1889, proclamada a República Federativa, por meio do Decreto nº1, foi instaurado o governo provisório, liderado por Deodoro da Fonseca. Mais tarde naquele ano, o governo trataria de nomear uma comissão de cinco membros para fins de elaborar o projeto de constituição, que embasaria a Assembleia Constituinte a ser eleita.

Instalada em 15 de novembro de 1890, a Constituinte contou com 58 dias de sessões, bem como uma comissão composta por 21 membros, cada qual representando um Estado da promulgada Federação. Em brevidade<sup>20</sup>, dentro de duas semanas a primeira versão da Constituição de 1891 já se encontrava redigida, sendo, por conseguinte, aprovada em plenário no mês de fevereiro de 1891. Foi, ainda, a constituição mais breve do Brasil, pois possuía apenas 90 artigos e mais 9 artigos das Disposições Transitórias.

No ensino de Fernandes (2017, p. 264-265), a eclosão da República encontrava seu *iter* já nos tempos de Império, a exemplo das diversas revoltas como a Cabanada, Balaiada, Sabinada e a República do Piratini. Frisa, também, que as teses republicanas e federativas aliadas a fatores como a grande extensão do território brasileiro, o surgimento de poderes locais, efetivos e autônomos, tornaram-se decisivas para a proclamação da República Federal em 1889.

Em leitura do art. 72, §2º, encontra-se, mais uma vez, grande semelhança com a Revolução eclodida na França, isso porque se dispunha que “a Republica não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerogativas e regalias, bem como os titulos nobiliarchicos e de conselho” (BRASIL,1891).

Bem explica Villa (2011, p.26) que, na verdade, essas eram palavras sem qualquer identificação com a realidade do país, como se denota do trecho em destaque:

**O parágrafo era extemporâneo, pois a nossa nobreza não era hereditária, nem tinha como base privilégios ou propriedade territorial.** Parte dela possuía somente o título, como o Visconde de Taunay. Apesar da determinação constitucional, muitos políticos importantes continuaram a ser tratados como “barão”, casos de Lucena ou, mais ainda, de Rio Branco, e outros como “conselheiros”, como Afonso Pena e Rui Barbosa. **Mas o desejo de “igualdade republicana” era mais fantasia do que realidade, tanto que Deodoro, entre abril de 1890 e fevereiro de 1891, outorgou da Ordem de Avis 45 grão-cruzes,**

<sup>20</sup> Conta Villa (2011) que a celeridade da Constituinte se deve em grande parte pelo temor ao surto de febre amarela na Capital Federal.



**enquanto D. Pedro II, em 49 anos de reinado, criou 44. Entre cavaleiros e oficiais da mesma ordem, foram mais 710 títulos, no mesmo período (grifou-se).**

Quanto ao Poder Legislativo, seu funcionamento continuou a acontecer em apenas quatro meses por ano, mas a legislatura passou a ser de três anos. O Senado, agora, seria composto por três senadores com mandato de nove anos cada, e eventual impedimento seria solucionado com a eleição de um substituto, numa espécie de “mandato-tampão”. Em relação à Câmara dos Deputados, cada estado teria direito a no mínimo quatro representantes, devendo-se, para tanto, recensear os dados da população de cada estado, o que só foi colocado em prática em 1920 (29 anos depois).

Tal como a Constituição do Império, nem todos eram considerados eleitores, apenas quem possuía mais de 21 anos e fosse brasileiro. Excluía-se, assim, os analfabetos, os mendigos, os praças de pré e os religiosos<sup>21</sup>. O efeito disso se materializou nas eleições para prefeitos, que eram eleitos com mais de 90% dos votos. Isso porque a população votante, dentro dos parâmetros explicitados, não chegava a 5% do total de habitantes no Brasil (VILLA, 2011).

A mamada chegava a tal ponto que o presidente de 1919, Epitácio Pessoa, chegou ao cargo enquanto estava em Versalhes na França, na conferência de paz pós-Primeira Guerra, sem sequer estar no país durante toda a campanha.

Em inspiração liberal e continuando o legado da Carta do Império, o art. 72, §º 23, da Constituição de 1891 proibia o foro privilegiado, à exceção de causas que, por sua natureza, pertenciam aos juízos especiais (BRASIL, 1891).

Para nosso tema, a grande inspiração encontrada no modelo constitucional norte-americano não deve passar despercebida. Isso porque o sistema de foro privilegiado implantado em nosso país, a um só tempo, dele se assemelha e guarda modificações peculiares.

Esse fato se torna claro quando visualizamos a preocupação em delimitar a responsabilidade dos agentes públicos, em consonância com o princípio republicano tremulado na Revolução americana. Desse modo, a Constituinte cuidou de reproduzir o sistema de *impeachment* da Constituição norte-americana, criando em seu art. 59 a competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar os cargos de Presidente da República e Ministros de Estado.

---

<sup>21</sup> Villa (2011, p.21) acentua que: “Ao excluir os analfabetos, a ampla maioria dos cidadãos acima de 21 anos era mera espectadora nas eleições. Entre os negros a situação era muito pior. Pelos dados de 1872, quando ainda havia escravidão, dos 1.509.403 cativos, apenas 1.403 eram alfabetizados”.

No art. 53 da Carta de 1821, ainda se encontra a regra para o julgamento do Presidente perante o Senado, nos crimes de responsabilidade, como também a necessária declaração de procedência da Câmara para o julgamento dos crimes comuns perante o Supremo Tribunal Federal. Em relação aos Ministros de Estado, o art. 52, §1º, preceituava pela responsabilidade de seus atos pelos crimes definidos em lei, sendo julgados nos crimes comuns e de responsabilidade pelo Supremo Tribunal Federal e, naqueles conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste (BRASIL,1891).

Contudo, faz-se essencial destacar a distinção com o modelo americano à medida que lá o julgamento do *impeachment* do Presidente da República é **caso excepcional**, no qual o Senado funciona como Corte de Justiça, já na Carta de 1821 inaugurou-se tanto uma exceção ligada ao *impeachment* quanto mecanismos especiais para os crimes comuns.

Pode-se dizer, então, que a Constituinte de 1890 incorporou o instituto do *impeachment*, definindo, por mérito próprio, o foro por prerrogativa de função às matérias estritamente criminais, ao passo que a Constituição norte-americana delimitou tão só o julgamento do Presidente da República, com base na sua responsabilidade política.

Perfaz interessante citar a imunidade formal dos deputados e senadores, nos termos definidos pelo art. 20, o qual concedia essa prerrogativa, desde que já houvesse recebido diploma até a nova eleição, não podendo ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeteria os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optasse pelo julgamento imediato (BRASIL,1891).

Diante do descrito, chega-se à conclusão de que o foro privilegiado alçou em 1891 os liames que o definiriam como prerrogativa de certas autoridades públicas, pela essencialidade que representavam ao sistema republicano ora difundido pelo país.

Por fim, levantando uma questão política dessa Carta, vale-se aqui do pensamento de Sarmento apud Fernandes (2017, p. 268), no qual se entende que “a Constituição de 1891 teve pouquíssima efetividade. Entre o país constitucional - liberal e democrático - e o país real – autoritário e oligárquico, manteve-se um intransponível abismo”.

### **3.3 As Constituições da Era Vargas (1934 e 1937)**

A fase militar dos tempos da República, representada pelos presidentes Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, deu lugar ao governo oligárquico, no qual o coronelismo e os

interesses da oligarquia preponderavam imponentes, numa alternância de poder conhecida como República Velha ou do café com leite.<sup>22</sup>

Conta Villa (2011) que a década de 1920 foi marcada pela eclosão de diversas revoltas militares, conhecidas historicamente como rebeliões tenentistas. Assim, bem comenta os sucessivos acontecimentos que culminaram no Golpe de 1930:

Em 1922 o palco foi o Rio de Janeiro; em 1924 ocorreram revoltas no Rio Grande do Sul e em São Paulo – na capital paulista os revolucionários permaneceram ocupando a cidade por uma quinzena; e, entre 1925 e 1927, a Coluna Prestes (junção, no Paraná, das forças rebeldes vindas do Sul, sob comando do capitão Luís Carlos Prestes, com as que abandonaram São Paulo) percorreu o interior do país travando combates com as forças oficiais. A sucessão de Washington Luís, em 1930, acirrou as contradições políticas. Foi uma campanha eleitoral renhida. A chapa oficial, liderada por Júlio Prestes, enfrentou Getúlio Vargas, o candidato opositor. O governo venceu. Houve acusações de fraude. A temperatura política aumentou também em razão dos problemas econômicos gerados pela crise mundial de 1929, que atingiu severamente o Brasil, dependente da exportação do café. **Em 3 de outubro de 1930, sete meses após a eleição e um mês antes da posse do novo presidente, teve início a revolução. Depois de vários combates, da prisão e exílio de Washington Luís, no mês seguinte, Vargas assumiu a Presidência.** (VILLA, 2011, p. 30) (grifou-se).

Com o Golpe de 1930, encabeçado por Getúlio Vargas, instaurou-se o governo provisório por meio do Decreto nº 19.938, perdurando este até a feitura da Constituição de 1934, fruto da Assembleia Constituinte de 15 de novembro de 1933.

Sob a vigência do mencionado Decreto, o Poder Legislativo foi extinto; no Executivo os governadores foram afastados e, em seus lugares, nomearam-se interventores federais; e o Judiciário sofreu severas restrições, com a aposentadoria de diversos ministros do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1930).

Como se denota do art. 1º do Decreto nº 19.398/1930, o governo exercia “discrecionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo”. (BRASIL, 1930). É de se falar que, quanto à Carta de 1891, essa perdeu sua força, ao passo que o art. 4º do referido Decreto, restringiu, na prática, sua aplicação ao permitir que simples decretos, leis ou atos do governo ou de seus delegados a alterassem.

Nesse breve remonte histórico, percebe-se de forma cristalina a instabilidade do país, bem como as fragilidades da separação de poderes outrora trazida pelo comando constitucional de 1891. Assim, novos órgãos surgiram nesse interregno, a exemplo da Corte Suprema que suplantou o Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>22</sup> Conhecida assim pelo acordo entre os grandes proprietários do Brasil, em que os políticos paulistas representavam a economia cafeeira e os mineiros, a do leite. Daí o nome República do café com leite.

Quanto ao foro privilegiado, mais uma vez se teve vedação expressa do Constituinte, proibindo, ainda, os tribunais de exceções, como se pode constatar no art. 113: “Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção; admitem-se, porém, juízos especiais em função da natureza das causas” (BRASIL, 1934).

Na pesquisa das causas que eram dotadas de foro privilegiado, destaque-se o art. 58 que dispunha sobre o processamento e julgamento do Presidente da República nos crimes comuns pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial. Esse Tribunal seria composto por nove juízes, sendo três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado e três membros da Câmara dos Deputados, sendo presidido pelo Presidente da Corte Suprema, que possuía voto de qualidade.

Explorando mais as atribuições da Corte Suprema, importante destacar o disposto no art. 76 do texto constitucional de 1934 ao atribuir o processamento e julgamento originariamente dos cargos do Presidente da República e dos Ministros da Corte Suprema, nos crimes comuns; os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais federais, como também aqueles das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos nos crimes comuns e nos de responsabilidade, salvo, quanto aos Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República, e, finalmente, “os Juízes federais e os seus substitutos, nos crimes de responsabilidade” (inciso I, alíneas a, b e c) Já o art.75, por sua vez, dispunha que nos crimes de responsabilidade, os Ministros da Corte Suprema seriam processados e julgados pelo Tribunal Especial, nos termos do já citado art.58. (BRASIL, 1934).

De outra face, o que é certo, indubitavelmente, foi o seu curto tempo de duração, pois na segunda metade do ano de 1937, nos rumores de um possível motim comunista para assumir o poder do país, diga-se de passagem, plantados pelo próprio governo de Getúlio Vargas, rompeu-se com ela, cancelando as eleições até então previstas, para, posteriormente, outorgar a Constituição de 1937.

Bem verdade para quem aspirava ter em suas mãos o total controle do governo, a Constituição de 1934 representava verdadeira pedra no sapato. A previsão de realização de eleições diretas, de limites para as autoridades e a possibilidade de alternância do poder não agradava a maior parte da elite política.

Nesses termos, nascia de um golpe a Constituição “polaca” de 1937, assim chamada pela evidente inspiração no autoritarismo da Carta polonesa de 1935. Mostrou logo a que veio: dissolveu o Congresso Nacional, bem como as Assembleias Legislativas e Câmaras

Municipais. Prometeu tão logo realizado plebiscito, para sua confirmação, esses cargos seriam novamente preenchidos. O plebiscito nunca aconteceu. Assim, na ausência de um Parlamento, ficou a cargo do Presidente expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência legislativa da União (art.180) (BRASIL, 1937).

Nada obstante a manutenção do texto constitucional do Executivo, Legislativo e Judiciário, não havia, em verdade, a separação de poderes nessa Carta. Logo, a concentração de poderes na mão do Presidente da República restou clarividente na leitura do art. 73, de viés fascista e autoritário: “o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País” (BRASIL, 1937).

Em matéria de foro privilegiado, a “polaca”, ao contrário das Cartas anteriores, quedou-se silente a respeito da vedação expressa ao foro privilegiado. Contudo, definiu em seu art. 86 que o Presidente da República seria submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, nos crimes de responsabilidade, após dois terços da Câmara dos Deputados declarar a procedência da acusação. Quanto aos Ministros de Estado, tanto nos crimes comuns quanto nos de responsabilidade, seriam submetidos ao Supremo Tribunal Federal, com exceção daqueles conexos com os do Presidente, nos termos do art. 88, §2º (BRASIL, 1937).

Possuíam, também, foro privilegiado os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os quais pelo art.100 seriam processados e julgados pelo Conselho Federal, nos crimes de responsabilidade. Cabia ao Supremo processar e julgar originariamente nos crimes comuns e de responsabilidade: os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, com exceção aos Ministros de Estado e do Supremo, os quais estariam submetidos ao Conselho Federal, conforme o art. 100, inciso I, alíneas a e b (BRASIL, 1937).

Por fim, nas unidades federadas, o art. 103, alínea e,<sup>23</sup> regia acerca da competência privativa do Tribunal de Apelação para o processo e julgamento dos Juízes inferiores, nos crimes comuns e de responsabilidade.

---

<sup>23</sup> Assim, previa o artigo em voga: “Art 103 - Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 91 e 92 e mais os seguintes princípios: e) competência privativa do Tribunal de Apelação para o processo e julgamento dos Juízes inferiores, nos crimes comuns e de responsabilidade”(BRASIL, 1937).

Sendo assim, a despeito do abalo sofrido pelo Legislativo e Judiciário na Ditadura varguista, ainda restou regulamento à prerrogativa de função, mais precisamente nas funções ligadas ao Executivo e aos membros judicantes. Contudo, com a retomada da democracia em 1946, novos ares foram vividos pelo Brasil. É o que se verificará no próximo tópico.

### **3.4 A Constituição Liberal de 1946**

Em 1945, após oito anos de Ditadura Vargas, elege-se uma Constituinte e o Presidente da República, logo depois da retirada de Getúlio do poder em 29 de outubro. Inaugurava-se a liberdade dos comunistas de apresentarem candidatos em uma Constituinte, elegendo, na ocasião, 15 deputados e um senador.

A Assembleia Constituinte foi instalada, contando com um menor número de militares, e com bancada composta pelos mineiros, 36 representantes, seguidos pelos paulistas, com 23, e por Pernambuco, Distrito Federal, Rio de Janeiro, que contavam com 19 representantes cada uma.

Assim, na data de 18 de setembro promulgou-se a Constituição de 1946, num período marcado pelo retorno, a um só tempo, do viés democrático e social em âmbito nacional, e, por outro lado, pelo fim da Segunda Guerra Mundial em âmbito mundial.

Villa (2011) comenta um fato curioso sobre a Constituinte ao destacar a polêmica quanto à menção do apoio divino à Carta nascente. Enquanto alguns não queriam nenhuma menção, outros entendiam por melhor colocar “implorando a benção de Deus” ou “invocando a proteção de Deus”. Porém, no fim, o que prevaleceu foi a reunião “sob a proteção de Deus”. Tudo isso denotava o temor de outra vida curtíssima, a exemplo da Constituição de 1934, que antecederia um regime ditatorial.

A Constituição de 1946 contou com 222 artigos e mais 36 da parte de Disposições Transitórias, e conseguiu levantar novamente a dignidade do Legislativo ao dividir o Congresso em duas Casas, ampliando o seu funcionamento para nove meses. No art. 58, fora estabelecido nova representação proporcional à Câmara dos Deputados, determinando número mínimo de sete deputados para cada estado. Quanto ao número de senadores, aumentou o número para três em cada unidade federada, criando, ainda, a suplência do cargo.

Quanto ao Executivo, o art. 78 determinava que o Poder “Executivo é exercido pelo Presidente da República”, recriou-se a figura do vice-presidente (extinta pela Carta de 1934), exercendo a função de presidente do Senado Federal, com voto de qualidade, nos termos do art. 61. As eleições para ambos os cargos seriam feitas simultaneamente e seu mandato teria duração de cinco anos.

Concernente ao foro privilegiado, a Carta de 1946 não se quedou silente como a sua antecessora, mais que isso seu art. 141, § 26, preceituava que “não haverá foro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção” (BRASIL, 1946). Contudo, nos parágrafos que se seguem essa vedação, digamos “absoluta”, não se fez fidedigna à realidade, vez que diversas autoridades possuíam a prerrogativa de julgamento perante juízos especiais.

O texto político de 1946, como não poderia ser de outra forma, preocupou-se com a responsabilidade das autoridades públicas. Assim, os art. 88 e 89 dispunham acerca dos crimes de responsabilidade do Presidente. Propugnava, então, o art. 88 “o Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o **Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns**, ou perante o **Senado Federal nos de responsabilidade**”<sup>24</sup> (BRASIL, 1946).

O art. 62, incisos I e II<sup>25</sup>, determinou que ao Senado Federal coubesse o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, se admitida a acusação pela Câmara e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, tal como processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

Por outro lado, o Presidente, nos crimes comuns, seria submetido ao Supremo Tribunal Federal, valendo-se da já transcrita regra do art. 88, qual seja depois de admitida a acusação pela Câmara dos Deputados.

Ao Supremo Tribunal Federal também coube o processamento e julgamento originário dos cargos de seus Ministros e do Procurador-Geral da República nos crimes comuns; os Ministros de Estado, os juízes dos Tribunais Superiores Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Chefes de missão diplomática de caráter permanente, tanto nos crimes comuns quanto nos de responsabilidade, com exceção dos Ministros de

---

<sup>24</sup> A título de informação, o pedido de impeachment foi utilizado em junho de 1954, pela União Democrática Nacional (UDN), a qual fazia oposição a Vargas. O feito não foi exitoso, obtendo tão somente 35 votos a favor, 136 contra e 40 abstenções. Logo após, a tentativa de assassinato contra o deputado Carlos Lacerda, na Rua Tonelero, acabou com a morte do major Rubens Vaz. Após 19 dias, Getúlio se suicidou.

<sup>25</sup> Conforme se depreende de sua leitura:

Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. (BRASIL, 1946).

Estado naqueles crimes conexos com os do Presidente da República, nos termos do art. 101, inciso I, alíneas a, b e c (BRASIL, 1945).

Já em relação às unidades federadas, o art. 124, IX dispunha que competia privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os Juízes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando versasse sobre crimes eleitorais (BRASIL, 1945).

Em deslinde aos comentários acerca da Constituição de 1946, vale-se aqui das ponderações de Bonavides (2006, p.409), o qual reveste a Constituição de 1946 de uma “certeza de que toda ditadura, por mais longa e sombria, está determinada a ter um fim. E, no caso da ditadura de Vargas, pode-se dizer que a luz que se seguiu às trevas foi de especial intensidade: o liberalismo do texto de 46 deve ser motivo de orgulho para todos os brasileiros”.

### **3.5 A Ditadura Militar no Brasil e o privilégio: Constituição de 1967 e EC Nº1/ 1969**

A República “populista” chegava ao fim com o golpe militar de abril de 1964. Em defesa da “soberania nacional”, os novos “revolucionários” foram pródigos em impor uma “ordem legal” maculada pelo talante arbitrário da violência. A Carta de 1946 manteve-se em vigor, mas, na prática, seus comandos não passavam de uma mera folha de papel. É que a cada Ato Institucional- e foram 17-, menos se reconhecia o Brasil de viés democrático social.

O AI nº 4 de 07 de fevereiro de 1966 tratou de convocar o Congresso para discutir, votar e promulgar a nova Constituição. Entre o período de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, em pleno “partir do peru” no Natal e dos fogos de artifícios de Ipanema, o Congresso conseguiu reunir-se e enviar, dentro do prazo, o projeto do texto político ao Executivo. Assim, em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a Constituição Ditatorial, que entraria em vigor em 15 de março daquele mesmo ano.

Sobre os acontecimentos que cercaram sua promulgação, é interessante ressaltar o caso narrado pelo jornalista Rodrigues apud Villa (2011, p.68):

Foi algo inusual e que permitiu ao escritor Nelson Rodrigues imaginar que estava caminhando pelo centro do Rio de Janeiro e ouvia um camelô, que, segundo ele, “tem de ser um extrovertido ululante”, berrando **“A nova prostituição do Brasil! A nova prostituição do Brasil! E erguia um folheto, só faltava esfregar o folheto na cara da pátria”**. Ao se aproximar do camelô, notou o engano: **“A nova Constituição do Brasil! A nova Constituição do Brasil!”**. E concluiu sarcasticamente: **“Só então percebo o monstruoso engano auditivo. Onde é que meus ouvidos estavam com a cabeça? Ah, uma incorreção acústica pode levar o sujeito**



**a sair por aí derrubando bastilhas e decapitando marias antonietas”.**  
(grifou-se).

Em relação ao foro por prerrogativa de função, a Carta ditatorial de 1967 abarcou um variado número de autoridades, que detinham o foro especial pela função que exerciam. Isso é assente no seu art. 44, incisos I e II, que atribuía ao Senado Federal o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade (depois de aceita a acusação por dois terços da Câmara), os Ministros de Estado em crimes conexos com aquele, assim também de processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, nos crimes de responsabilidade (BRASIL, 1967).

Ao Supremo Tribunal Federal cabia, na dicção do art. 85, o julgamento do Presidente, nos crimes comuns, após a aceitação da acusação por dois terços da Câmara. Segundo o art. 88, nos crimes comuns e de responsabilidade, o Supremo julgaria originariamente os Ministros de Estado, exceto nos crimes conexos com o do Presidente (BRASIL, 1967).

Pode-se, ainda, elencar o foro especial no Supremo nos seguintes artigos: nos crimes comuns, o Presidente da República, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, os Juízes Federais, os Juízes do Trabalho e os membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros dos Tribunais de Contas, da União, dos Estados e do Distrito Federal, e os Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente (art. 114, inciso I, alínea a e b) (BRASIL, 1967).

Já na competência dos Estados, havia a competência privativa dos Tribunais de Justiça para processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada e os Juízes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais (art. 136, § 3º) (BRASIL, 1967).

Contudo, essa Constituição vigorou cerca de 20 meses, pois com a edição do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968, boa parte da Carta foi deixada de lado. Tornou-se, pois, um dos mais arbitrários atos da república.

O contexto de sua criação se deu em vista da negativa da Câmara dos Deputados em conhecer licença para o governo processar o deputado Marcio Moreira Alves, por conta de seu discurso no *campus* da Universidade de Brasília, que atacava o autoritarismo da Ditadura e as violações aos direitos, expressadas na tortura aos presos políticos.

Assim, editado o AI nº 5, este pregava em seu art. 5º, inciso I, a suspensão dos direitos políticos, como também a cessação do foro por prerrogativa de função, como se vê *in litteris*:

Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

**I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;** (grifou-se).  
(BRASIL, 1968)

De outro norte, cuidando-se, pois, do tratamento da matéria pela Emenda Constitucional nº1 de 1969, apesar de assim denominada, para corrente majoritária ela se tratou de uma verdadeira Constituição. Isso pode ser evidenciado no entendimento de Silva (2005, p.89): "Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas de Constituição do Brasil".

Tendo isso em vista, o texto constitucional de 1969 permaneceu na vedação do foro privilegiado, mais precisamente no seu art.153, §15, ao dispor que "a lei assegurará ao acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá fôro privilegiado nem tribunais de exceção" (BRASIL, 1969).

Ao passo que se previa a proibição, tal como as outras Constituições, também comportava diversos exemplos de foro privilegiado. Senão vejamos.

O art.119 delimitava a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente: nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado e o Procurador-Geral da República; nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no item I do artigo 42, os membros dos Tribunais Superiores da União e dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, os Ministros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (BRASIL, 1969).

O foro privilegiado nos Estados ficou a cargo do Tribunal de Justiça para processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada e os juízes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, a exceção da competência da Justiça Eleitoral, como se vislumbra da leitura do art. 144, §3º.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *In verbis*: "Art. 144. Os Estados organizarão a sua justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes: § 3º Compete privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada e os juízes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral". (BRASIL, 1969)

Por força do art. 42, coube ao Senado Federal julgar, nos crimes de responsabilidade, o Presidente da República e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

Cite-se, ainda, no âmbito da Justiça Militar que estendia o foro especial ao Superior Tribunal Militar para processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares (art. 129, §§1º e 2º) (BRASIL, 1969).

Analisadas as Constituições da Ditadura, passemos ao estudo do foro por prerrogativa de função na nossa vigente Constituição de 1988.

### **3.6 A Constituição de 1988: a variedade de hipóteses do foro privilegiado**

Da investigação das hipóteses no texto constitucional de 1988, percebe-se caráter singular em seu desenvolvimento, ao passo que se contemplou também o foro privilegiado aos parlamentares, por força de seus art. 102, I, b, e art. 53, §1º, uma vez que esse havia sido pelo Constituição de 1891 e retornando tão somente com a publicação da Emenda Constitucional n. 01 à Constituição de 1967.

Ademais, na Constituição Federal de 1988 é evidente o alargamento da incidência autorizadora de um foro especial de julgamento a um número maior de autoridades, marcada por certa peculiaridade, vez que, diferentemente de suas antecessoras, em nenhum momento proibiu o foro privilegiado ou a prerrogativa de função.

Isso fica assente quando da leitura do julgamento do Inquérito nº 687/SP, pelo qual o então Ministro Sepúlveda Pertence destaca que poucos ordenamentos jurídicos são tão pródigos como o nosso, sendo certa, além disso, a consolidação da possibilidade de extensão de hipóteses pela legislação federal e pelas Constituições dos Estados (BRASIL, 2001).

Quanto à regra de julgamento de parlamentares, frisa em seu voto que, em matéria de Direito Comparado, que só encontrar regra semelhante nas Constituições da Espanha (art. 71, 4) e da Venezuela (art. 215, 1º e 2º), assentando quanto a esta que “a competência da Suprema Corte é restrita a ‘declarar se há procedência ou não para o julgamento’ e, em caso afirmativo, remeter o caso ao tribunal comum competente, onde, no entanto, a instauração do processo contra membro do Congresso dependerá da licença da sua Câmara (Const., art. 144)” (BRASIL, 1999).

Apesar de imperar expressamente o princípio do juiz natural em seu art.5º, XXXVII e LIII<sup>27</sup>, o que para muitos já se tornaria presumido, por via reflexa, a vedação de novas hipóteses de foro privilegiado além da previsão constitucional<sup>28</sup>, existe na Constituição cidadã uma valorização da prerrogativa, calcada, sobretudo, na redemocratização e na ideia de proteger os políticos e demais agentes públicos dos alvedrios arbitrários e perseguições políticas.

Isso é justificado, em tese, pelo passado de sombras no qual a Ditadura Militar punia veementemente todos aqueles que causassem perturbações à “segurança nacional” e à “ordem legal” do país, o que culminou na cassação de direitos políticos, autorizada pelo Ato Institucional de nº 5, responsável pela cassação de mais de 173 deputados. O próprio caso do deputado Márcio Moreira Alves, suscitado no capítulo antecessor, denotava a arbitrariedade da tirania militar à época.

Nesse contexto, como instrumento de proteção aos cargos públicos e políticos, a Constituição Federal de 1988 prevê, tão somente em matéria penal, as seguintes prerrogativas, organizadas de acordo com o Tribunal originário para processo e julgamento dos ilícitos, a saber:

- a) **Supremo Tribunal Federal** nos crimes comuns: o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-geral da República (art. 102, inciso I, alínea b, CRFB);
- b) **Supremo Tribunal Federal** nos crimes comuns e de responsabilidade: os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (ressalvados os crimes de responsabilidade conexos com os praticados pelo Presidente e Vice-Presidente da República cuja competência é do Senado Federal), os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 102, inciso I, alínea c, CRFB).

---

<sup>27</sup>É o que se pode constatar de sua transcrição do artigo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei [...]:

[...]

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

[...]

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; (BRASIL, 1988).

<sup>28</sup>Nesse sentido, Moraes (2014, p.92) explica que “o juiz natural é somente aquele integrado no Poder Judiciário, com todas as garantias institucionais e pessoais previstas na Constituição Federal. Assim, afirma Celso de Mello que somente os juízes, tribunais e órgãos jurisdicionais previstos na Constituição se identificam ao juiz natural, princípio que se estende ao poder de julgar também previsto em outros órgãos, como o Senado nos casos de impedimento de agentes do Poder Executivo”.

Registre-se, igualmente, o momento pelo qual os deputados e senadores serão submetidos ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, qual seja, desde a expedição de seu diploma, conforme preceitua o art. 53, §1º da CRFB.

Veja-se, assim, o quadro resumo 1 de competência originária do Supremo Tribunal Federal a seguir.

| FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO | CRIMES COMUNS  | CRIMES COMUNS E RESPONSABILIDADE  |
|---------------------------------|--|---|
| <b>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Presidente da República</li> <li>❖ Vice-Presidente</li> <li>❖ Membros do Congresso Nacional</li> <li>❖ Ministros do STF</li> <li>❖ Procurador-Geral da República</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ os Ministros de Estado</li> <li>❖ os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, exceto nos de competência do SF</li> <li>❖ os membros dos Tribunais Superiores (STF, STJ, TST, TSE e STM)</li> <li>❖ os do Tribunal de Contas da União</li> <li>❖ os chefes de missão diplomática de caráter permanente.</li> </ul> |

**Quadro resumo 1: Competência originária do Supremo Tribunal Federal**

- c) **Superior Tribunal de Justiça** nos crimes comuns: os Governadores de Estado e do Distrito Federal.
- d) **Superior Tribunal de Justiça**, nos de responsabilidade: os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de

Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (art. 105, inciso I, alínea a, CRFB).

| FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO            | CRIMES COMUNS  | CRIMES DE RESPONSABILIDADE  |
|--|--|---|
| <p><b>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Governadores de Estado</li> <li>❖ Governador do Distrito Federal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal</li> <li>❖ Membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal</li> <li>❖ Membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho</li> <li>❖ Membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.</li> </ul> |

Quadro resumo 2: Competência originária do Superior Tribunal de Justiça

e) **Tribunais Regionais Federais**, nos crimes comuns e de responsabilidade: os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral (art. 108, inciso I, alínea a, CRFB).

Veja-se o quadro resumo 3 acerca da competência originária dos Tribunais Regionais Federais.

| FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO  | CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE   |
|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal</li> <li>❖ Juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho</li> <li>❖ Membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.</li> </ul> |

Quadro resumo 3: Competência originária dos Tribunais Regionais Federais

e) **Tribunais de Justiça**, nos crimes comuns e de responsabilidade: os juízes estaduais e do Distrito Federal, e os membros do Ministério Público, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral (art. 96, inciso III, CRFB).

Destaque-se aqui ainda a força constitucional do art. 29, inciso X, que prevê o julgamento do Prefeito no Tribunal de Justiça. Pertinente ao assunto, também é a Súmula nº 702 do STF, ao determinar que “a competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau” (BRASIL, 2003).

Dessa forma, se o prefeito praticar qualquer crime fora da competência da Justiça estadual, o seu julgamento deverá ser feito perante o órgão de segundo grau correspondente. A guisa de exemplo, se cometido crime eleitoral, o Tribunal competente será o Tribunal Regional Eleitoral. A Súmula nº 721 do STF prevê que a prerrogativa só será afastada nos crimes dolosos contra vida quando a previsão encontrar-se tão somente na Constituição estadual.

De forma análoga, os critérios acima mencionados podem ser aplicados aos secretários e deputados estaduais, bem como aos membros do Ministério Público de primeira instância.

Abaixo segue quadro resumo 4 da competência originária dos Tribunais de Justiça.

| <b>FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO</b> | <b>CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE</b>  |
|--|---|
| <b>TRIBUNAIS DE JUSTIÇA</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juízes estaduais e do Distrito Federal.</li> <li>❖ Membros do Ministério Público, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.</li> <li>❖ Prefeito, nos casos de competência da justiça estadual.</li> <li>❖ Deputado Estadual, nos casos de competência da justiça estadual.</li> <li>❖ As Constituições Estaduais podem prever foro privilegiado para outros cargos políticos (secretário de estado, vice-governador, vice-prefeito, vereadores, procuradores do estado, membros da advocacia pública).</li> </ul> |

**Quadro resumo 4: Competência originária do Tribunal de Justiça**

Como conclusão, ressalte-se a possibilidade das Constituições estaduais instituírem novos foros especiais para julgamento de seus agentes, a qual será mais bem analisada no capítulo 4, que versará sobre a atuação do Poder Legislativo e suas limitações constitucionais.



#### 4. A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Como demonstrado no capítulo anterior, desde nossa primeira Constituição, houve a assunção dos princípios norteadores das revoluções europeias, inspirando-se em muitas de suas ideias para a fixação dos institutos até hoje vigentes. Por conseguinte, o foro por prerrogativa de função demonstrou-se presente em nossa história Constitucional, alcançando seu ápice na Constituição Federativa do Brasil de 1988.

Mais que as hipóteses previstas no próprio corpo constitucional, que já não são poucas, houve também permissão para alargamento das situações nela premidas, pelo legislador infraconstitucional e pelas Constituições estaduais. Dessa forma, no ordenamento brasileiro, notável é a importância da atuação legislativa no procedimento de fixação de foros especiais para julgamento de diversas autoridades.

Essa atuação pauta-se, em tese, na justificativa de um sistema republicano, que prima pelo amparo do princípio da responsabilização dos agentes públicos, possibilitando seu julgamento perante órgãos judiciais mais elevados, para fins de proteger as autoridades mais importantes para a República.

Lima (1960, p.13), em seu estudo célebre acerca do Poder Legislativo na República, nos mostra que as funções do Legislativo se multiplicam, ampliam-se, desdobram-se, abrangendo diferentes e importantes setores da vida coletiva. Enfatiza a autora que, para além da função de elaboração de leis, é no Legislativo que se originam as normas a abarcar toda a vida nacional, estendendo-se aos mais diversos setores. Pugna, ainda, pela sua importância na matéria de foro privilegiado ao acentuar:

É o caso que se passa, v.g, em nosso Estado, quando, ao Legislativo, cabe o julgamento político de altas autoridades, como o Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade, e, ainda, dos Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República.

Retornando a sua função legiferante, é de se frisar, contudo, que no plano federal e municipal a Constituição de 1988 tratou da matéria de maneira exaustiva, impossibilitando a complementação legislativa desses entes, sob a inevitável pecha de inconstitucionalidade da norma porventura criada, autorizando, por outro lado, a previsão das Constituições estaduais de novas autoridades pertencentes à sua jurisdição territorial.

Isso é evidenciado, por exemplo, na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/2002, que inseriu os §§1º e 2º, do art. 84 do CPP, os quais estabeleciam a regra da permanência do foro privilegiado, ainda que já terminado a investidura do cargo do acusado,

bem como ampliava a incidência do instituto para as matérias cíveis, mais especificamente naqueles processos que cuidavam dos atos de improbidade administrativa. Veja-se a dicção do supracitado artigo, *in verbis*:

Art. 84. (...)

§ 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.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º. (BRASIL, 2002).

Do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 2.797 em setembro de 2005, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu o entendimento no sentido da impossibilidade da *perpetuatio jurisdictionis*, para ex-ocupantes de cargos públicos e ex-titulares de mandatos eletivos. Significa dizer, de outro modo, que as ações ajuizadas após o fim da investidura dos cargos públicos e políticos devem tramitar perante as instâncias comuns, seguindo as regras procedimentais ordinárias<sup>29</sup> (BRASIL, 2005).

Na decisão mencionada, a Corte entendeu, ainda, que a esfera de competência originária dos tribunais não pode ser ampliada, posto que apenas a Constituição pode criar as exceções pertinentes aos foros especiais, assim como restringiu às demandas correlacionadas ao foro por prerrogativa de função à órbita criminal, em consonância com o tratamento dispensado pelo Constituinte outubrino.

Assim, para melhor compreensão do papel do Legislativo na fixação de foro por prerrogativa de função, como também, via de consequência, as limitações constitucionais inerentes a cada membro da Federação Brasileira, faz-se mister reservar espaço para o conceito e natureza jurídica do instituto no ordenamento jurídico pátrio.

Tendo isso em mente, adentrar-se-á brevemente nos delineamentos jurídicos autorizadores da existência de um constitucional foro especial, a ser explanado no tópico adiante.

---

<sup>29</sup> Ainda sobre o tema da *perpetuatio jurisdictionis*, o STF no julgamento de Ação Penal nº 634, por meio do qual se processava o suplente de deputado federal, Valdivino José de Oliveira, pelo crime de ordenar despesa pública não autorizada em lei (art. 359-D, CP). Na ocasião, o Supremo assentou entendimento no sentido de que era válido o julgamento de Valdivino pelo Tribunal de Justiça do DF, mas não os atos vindouros, em vista da perda do foro privilegiado (BRASIL, 2014).

#### 4.1 Conceito e Natureza Jurídica do Foro Por Prerrogativa De Função

Na tentativa de compreender a incidência do foro por prerrogativa de função em nosso ordenamento, pode-se dizer que esse instituto altera a fixação do foro competente para apuração dos ilícitos penais. O Direito Processual Penal ensinou-nos que a regra geral para estabelecimento de competência consiste no julgamento do acusado no local em que o crime é cometido, uma vez que o abalo de sua conduta afetou, sobretudo, à comunidade que ali vive. Contudo, quando se trata do foro por prerrogativa de função, essa regra não prevalece.

Durante todo esse estudo quedou-se claro a diferença quanto ao local de processamento e julgamento de crimes no que se refere a determinadas autoridades públicas. Isso porque, em certos casos, a própria Constituição Federal autoriza a alguns agentes públicos e políticos a competência originária em instâncias mais elevadas da estrutura judiciária.

É assente a existência dessa prerrogativa calcada na ideia de um sistema republicano que protege o exercício da função em virtude do cargo ocupado e sua sobressalente importância ao sistema de governo, e não pela qualidade da pessoa em si, o que consubstanciaria fragrante ultraje ao princípio isonômico.

Com acerto, em base da minuciosa perspectiva histórica erigida nesse estudo, pode-se afirmar que com o aparecimento da República, mais especificamente na Revolução Americana e Francesa, logrou-se preocupação com o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Ressalte-se, todavia, que à medida que se preocupou com essa delimitação, não foram criados foros especiais da forma como feita em nosso país.

Levando isso em conta, no contexto brasileiro, é assente que a natureza jurídica do foro por prerrogativa de função é estabelecido com base no critério *rationae personae*. Em outras palavras, significa dizer que se concede o foro de julgamento especial em prol dos agentes públicos (pessoas), utilizando-se como justificativa, para tanto, a sobrelevante importância dos cargos protegidos.

Em ideia já consagrada no meio doutrinário, Tourinho Filho (2013, p.217) ressalta que “há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado, e em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria gozam elas de foro especial, isto é, não serão processados e julgados como qualquer do povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada”.

Firme nessa concepção, ainda cinge-se pertinente ao assunto o comando do princípio do juiz natural, atrelando à natureza jurídica do instituto em voga *status* de garantia fundamental. Como bem se vislumbra no ensinamento de Tucci (1993), existe a percepção do juiz natural como determinação da irretroatividade da lei, a qual se apresenta como garantia e na qual “se consubstancia o inseparável sistema da legalidade”, motivo pelo qual a sua previsão no texto constitucional não representa um juízo de exceção, mas sim, uma garantia constitucional.

Em uma visão adiantada, Marques (1965, p.201) defende que a ideia do juiz natural não é violada pelo foro privilegiado, à medida que o princípio repreende os abusos instituídos pelos tribunais de exceção ou pelo recebimento de contingências particulares. Quanto aos juízos especiais, firmou entendimento de que esses são órgãos do Estado, investidos de jurisdição.

Contudo, em contraposição a essa percepção, o STF posiciona-se no sentido de entender o foro por prerrogativa de função como exceção ao princípio do juiz natural prevista pela própria Constituição. Isso resta claro com a leitura da decisão do então Ministro da Corte Moreira Alves no Inquérito nº 687-SP, em que se asseverou que “a prerrogativa de foro é, sem dúvida, excepcional. Ela afasta o Juiz Natural nos termos estritos da Constituição” (BRASIL, 2001)<sup>30</sup>.

De outra ponta, Tourinho Filho (2013, p. 215) evidencia que não se cuida de um odioso privilégio, antes se consubstancia em “elementar cautela, para amparar, a um só tempo, o responsável e a Justiça, evitando, por exemplo, a subversão da hierarquia, e para cercar o seu processo e julgamento de especiais garantias, protegendo-os contra eventuais pressões que os supostos responsáveis pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores”.

---

<sup>30</sup> Cite-se também o entendimento do STF quanto ao caráter *numerus clausus* das hipóteses estabelecidas pelo art. 102, inciso I, da CRFB, clarividente na Petição nº 3434: “*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AJUIZAMENTO CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. HIPÓTESE NÃO PREVISTA NO ROL TAXATIVO INSCRITO NO ART. 102, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. O Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência para processar e julgar, originariamente, ação civil pública ajuizada, com fundamento na Lei nº 7.347/85, contra o Presidente da República. É que a definição da competência institucional da Suprema Corte está sujeita a um regime de direito estrito, que exclui, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais originárias, por efeito da taxatividade do rol inscrito no art. 102, inciso I, da Constituição, o processo e o julgamento de causas – como a ação civil pública fundada na Lei nº 7.347/85 – que não se acham previstas no próprio texto constitucional. Precedentes.*” (BRASIL, 2005) (grifou-se).

Como o objetivo deste trabalho não se consigna numa única história narrada, assim como não se limita a discutir a (in) constitucionalidade do instituto, mostra-se importante o registro, em contraponto aos já citados autores, das considerações feitas por Marcelo Semer apud Nucci (2016, p.240):

**[...] o foro privilegiado para julgamentos criminais de autoridades é outra desigualdade que ainda permanece.** Reproduzimos, com pequenas variações, a regra antiga de que fidalgos de grandes estados e poder somente seriam presos por mandados especiais do Rei. **É um típico caso em que se outorga maior valor à noção de autoridade do que ao princípio de isonomia, com a diferença de que hoje a igualdade é um dos pilares da Constituição. (...) Competência processual não se deve medir por uma ótica militar ou por estrato social. Autoridades que cometem crimes devem ser julgadas como quaisquer pessoas, pois deixam de se revestir do cargo quando praticam atos irregulares. (...) O foro privilegiado, tal qual a prisão especial, é herança de uma legislação elitista, que muito se compatibilizou com regimes baseados na força e no prestígio da autoridade”** (A síndrome dos desiguais, p. 11-12). (grifou-se)

Elucidado o conceito e a natureza jurídica envolta no comando da Constituição da República Federativa do Brasil, há de se analisar nos tópicos vindouros a atuação do Poder Legislativo na criação de foros especiais em razão dos cargos públicos, inclusive na Justiça Eleitoral e Militar, bem como as limitações constitucionais inerentes aos planos municipal e estadual.

#### **4.2 O Legislativo no âmbito municipal**

Em matéria de foro por prerrogativa de função em âmbito municipal, tem-se a força constitucional do art. 29, X, ao restringir, sobremaneira, a atuação do órgão legiferante no que se trata à eventual ampliação dos cargos imbuídos da prerrogativa em epígrafe. Da leitura do artigo, resta clarividente que apenas o cargo de Prefeito é abarcado pelo texto constitucional, o qual, por sua vez, será processado e julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado naqueles ilícitos pertencentes à esfera de competência da Justiça comum estadual. Faz-se por bem sua transcrição, *in litteris*:

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 çpreceitos:  
X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; (Renumerado do inciso VIII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992) (BRASIL,1988).

Qualquer situação estranha a essa, tornar-se-ia, conseqüentemente, uma violação ao tratamento atribuído pela Constituição à matéria. Porém, em que pese ser esse um

entendimento lógico, ainda podemos citar a realidade do ordenamento que, equivocadamente, alarga as hipóteses de foro especial no plano municipal, por meio das Constituições estaduais.

#### 4.2.1 A (im) possibilidade de ampliação do foro especial e a simetria constitucional

Para os defensores da legitimidade da Constituição estadual para a fixação de novos cargos abarcados pelo foro privilegiado, a pedra angular consubstancia-se no princípio da simetria constitucional.

Pode-se afirmar, com acerto, que nosso país constitui-se numa República Federativa, formada pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, integrando entre si uma união indissolúvel, conforme preceitua o art. 1º da Constituição Federal de 1988.

Nessa conjectura, cada ente federativo possui autonomia para organizar-se, podendo, para tanto, valer-se de documentos jurídicos. Assim, os Municípios e o Distrito Federal regem-se por suas Leis Orgânicas respectivas; os Estados-membros organizam-se por suas Constituições estaduais; e a União, diga-se de passagem, os outros entes também, está submetida à égide da Constituição Federal.

Em que pese ser essa uma fácil divisão na teoria, tal assertiva não se sustenta no mundo dos fatos. Isso porque o tema segue bastante controvertido na jurisprudência, e tão mais no próprio Supremo Tribunal Federal, precisamente no que toca aos limites para a legislação dos entes federados.

Esse quadro indefinido também se repete quanto à definição de foro por prerrogativa de função no plano municipal. Ocorre que, como já devidamente destacado, a Constituição Federal de 1988 apenas alcançou a figura do Prefeito como agente a deter o foro especial, mas, por via reversa, as Constituições estaduais alargam a cada dia mais o conceito de simetria constitucional em base do que preceitua o art. 125, §1º da CRFB<sup>31</sup>, descortinando um princípio caro à segurança jurídica e à democracia do país.

Explique-se. É que as normas de observância obrigatória e as de observância permitida não são delimitadas expressamente pela Constituição Federal, deixando a cargo da própria jurisprudência e doutrina a definição do que viria a consigná-las. Dessa forma, o limite do Poder Constituinte Derivado é posto em discussão no momento em que se estabelece a

---

<sup>31</sup> Dispositivo que versa sobre a auto-organização dos Estados, *in litteris*: “Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”(BRASIL, 1988).

competência para julgamento de certos agentes públicos não contemplados pelo texto constitucional.

Esse embate chega ao nosso tema, visto que em relação às autoridades municipais, a Constituição nada especificou acerca dos cargos de Vice-Prefeito e Vereadores. Apesar disso, muitos tecem o raciocínio que, pelo uso do princípio da simetria, é lícito garantir a esses cargos a mesma prerrogativa concedida aos seus semelhantes na estrutura federativa.

Em termos práticos, o Chefe do Poder Executivo Federal (Presidente da República) equivale aos Chefes do Executivo Estadual e Municipal (Governador e Prefeito, respectivamente), sendo ambos alcançados pela competência *ratione personae* instituída pela Carta de 1988. No âmbito do Legislativo, aos membros da esfera federal também é assegurada a prerrogativa, o que se estenderia, numa suposta interpretação lógica, aos Deputados Estaduais, na esfera estadual, e aos Vereadores, no Legislativo municipal.

Porém, não obstante o poder de auto-organização dos entes políticos e o princípio da simetria constitucional, o seu uso não pode ser utilizado com base a lógicas que menosprezam a força do Constituinte, e muito menos que criam palavras e justificativas onde, claramente, a Constituição não o faz.

Em fundamento ao exposto, pode-se conclamar a doutrina de Horta (1995, p.23), que nos relembra dos limites impostos ao Poder Constituinte Derivado, quando do exercício do poder de legislar, notadamente em normas centrais vinculantes da forma federal do Estado, que estruturam constitucionalmente as regras de organização dos entes políticos integrantes da Federação. Esse fato se torna límpido no ensinamento em destaque:

**A Constituição Federal de 1988 contém na sua estrutura um tipo de norma vinculada diretamente à organização da forma federal de Estado, que denomino de normas centrais. Estas normas ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado.**  
(grifou-se)

Ainda, segundo o autor, as normas centrais cogentes de observação estariam ordenadas em três distintos grupos: princípios constitucionais, princípios estabelecidos e normas de preordenação (ou melhor, dizendo, de imitação). Desta feita, podem-se estabelecer limites ao Poder Constituinte Derivado inerente à forma federativa, ao considerar tanto os princípios constitucionais sensíveis contidos no comando constitucional do art. 34, inciso VII,

alíneas “a” a “e”<sup>32</sup>, bem como os princípios constitucionais estabelecidos, os quais ao serem desobedecidos eivariam de inconstitucionalidade as normas conflitantes.

Em desenvolvimento à concepção de normas centrais de Horta, Fonteles (2015) entende que essas devem ser classificadas de acordo com os modais deônticos da permissão, proibição e obrigatoriedade, sugerindo, por conseguinte, uma divisão em normas de reprodução proibida, normas de reprodução permitida e normas de reprodução obrigatória.

Inerente ao escopo desse estudo, importante se faz o destaque às normas consideradas de reprodução proibida, as quais para o autor consistem na negativa da Constituição Federal de reprodução de algumas normas, em vista de obstáculos inarredáveis. Assim, discorre Fonteles (2015, p.125-126) sobre o tema “os Estados-membros nem sempre poderão tomar o paradigma federal como referência para copiar o comportamento da União. Em se tratando de institutos tipicamente federais, haverá, não raro, obstáculos insuperáveis para esse transplante. O pacto federativo implica um mínimo de heterogeneidade”.

Como exemplo evidente da proibitiva da ordem constitucional, o autor evidencia, de forma acertada, o fato de que algumas matérias são de competência legislativa ou administrativa da União, impedindo, a seu turno, a reprodução para os demais entes (FONTELES, 2015).

Dentro desses termos, o legislador estadual ao ampliar as normas atinentes ao foro especial no plano municipal extrapola a competência da União, definida por força constitucional no art. 22, inciso I, haja vista se tratar de matéria ligada ao Direito Processual, de atribuição privativa daquela.

Mas não é só isso, outro fundamento que sustenta a proibição da reprodução de uma norma constitucional consiste no fato de que somente o Constituinte originário pode excepcionar a si mesmo. Ora, é exatamente isso que se transgrede quando se amplia os casos de foro privilegiado no âmbito municipal.

A uma, porque o foro por prerrogativa de função se transveste de verdadeira exceção constitucional ao princípio do juiz natural, em razão do exercício de cargos públicos de

---

<sup>32</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;  
b) direitos da pessoa humana;  
c) autonomia municipal;  
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.  
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.  
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (BRASIL, 1998).



significante relevância<sup>33</sup>. A duas, porque o silêncio eloquente da Constituição torna-se impeditivo clarividente para a atuação do Poder Constituinte Derivado.

Tanto assim que Fonteles (2015, p. 126-127) destaca a hipótese versada, em sua devida proporção, ao exemplificar a proibição derivada do silêncio constitucional, como se denota do trecho *in verbis*:

**Um silêncio eloquente do constituinte também é capaz de interditar a reprodução de uma norma.** É possível implementar uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental –ADPF no âmbito dos Tribunais de Justiça? Ora, sabe-se que o constituinte de 1988 previu a ação direta de inconstitucionalidade e explicitamente cuidou de estendê-la aos Estados-membros (art. 125, §1º, CF/88). Se não o fez para a ADPF, certamente assim não o desejou. E não se diga que a possibilidade de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC estadual autoriza, por indução, uma ADPF estadual. A uma, porque a ADC e a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI são ações dúplices ou ambivalentes; logo, quando a Constituição atribuiu aos Tribunais de Justiça a competência para julgarem ações diretas de inconstitucionalidade, implicitamente, também permitiu que afirmassem a constitucionalidade do ato impugnado. A duas, porque a ADC foi implementada por uma emenda à Constituição (EC n.º 03/93), portanto, cronologicamente, não poderia o constituinte originário estender para os Estados aquilo que ainda não existia em 05/10/1988.

Não obstante os escorregios ensinamentos doutrinários, a discussão ganha contornos turvos e controvertidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. É o que se verifica, por exemplo, no julgamento do Habeas Corpus nº 74.125/PI, impetrado em benefício de vereador de certo município do Estado de São Paulo, na qual se previa o foro especial para o aludido cargo. Na situação, a Corte decidiu por declarar a nulidade de todo julgamento em primeira instância, haja vista a incompetência daquele juízo para o feito (BRASIL, 1997).

Contudo, no corpo do Recurso Ordinário em HC nº 80.477-2/PI, o Supremo decidiu pela impossibilidade de concessão da prerrogativa ao cargo de vereador de um município do Estado do Piauí. No referido caso, entendeu-se que, no plano municipal, o foro privilegiado não derogava a competência do Tribunal do Júri no julgamento de crimes dolosos contra a vida, por não incidir o princípio da simetria (BRASIL, 2001).

Não se pode olvidar, de igual modo, do mais conhecido caso de concessão de foro especial pelo Constituinte Derivado Decorrente, feita pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro. A referida Constituição, por meio de seus art. 161, inciso IV, alínea c e d, e art. 345, inciso V, previu uma gama de autoridades acobertadas pelo foro privilegiado, importando, por ora, a disposição dos vice-prefeitos e vereadores como detentores da prerrogativa.

---

<sup>33</sup>A propósito, essa é a linha de entendimento firmada pelo Supremo Tribunal Federal, na decisão do então Ministro da Corte Moreira Alves no Inquérito nº687-SP, em que se asseverou que “a prerrogativa de foro é, sem dúvida, excepcional. Ela afasta o Juiz Natural nos termos estritos da Constituição” (BRASIL, 1999).

A pretensão da Carta estadual foi tamanha que, e não poderia ser diferente, os dispositivos mencionados sofreram impugnação, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº558-8/RJ, pendente de julgamento até o ano corrente. Apesar disso, o debate jurisprudencial na esfera do controle difuso concreto não se quedou inerte, sendo enfrentado, mesmo que de maneira errônea, pelo Superior Tribunal de Justiça.

Explique-se. O Superior Tribunal de Justiça, em sede de Habeas Corpus nº 40388, decidiu, equivocadamente, que o princípio da simetria constitucional aliado à força constitucional do art. 25 e 125 da CRFB, que tratam da capacidade de auto-organização dos Estados-membros, autorizaria o legislador estadual fluminense a estender as hipóteses de foro especial ao cargo de vereador e vice-prefeito. É o que se observa do acórdão suscitado:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. VEREADOR. COMPETÊNCIA POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. FORO PRIVILEGIADO ESTABELECIDO PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DIANTE DA SIMETRIA ENTRE CARGOS NAS ESFERAS MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL. ORDEM CONCEDIDA.

[...]

2. Com efeito, prescreve o art. 125 da Carta da República, que "Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição", acrescentando, ainda, no § 1º, que "A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça".

3. A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – visto que se trata de matéria constitucional – aponta para a declaração de inconstitucionalidade ou para a suspensão, em sede de liminares, da eficácia de dispositivos de Constituições estaduais que outorgam competência penal originária a seus tribunais para processar e julgar ações instauradas contra seus agentes públicos, cujos símiles, no âmbito federal, não detenham prerrogativas de foro conferidas pela Carta da República (ADINs 2.587-2/GO, DJ de 6/9/2002; 882-0/MT, DJ de 23/6/2004 e 2.553-8/MA, DJ de 22/10/2004).

4. **Assim sendo, por opção de natureza política – que comporta juízo discricionário do constituinte – matéria infensa a exame pelo Judiciário, a Constituição estadual pode atribuir competência ao respectivo tribunal de justiça para processar e julgar, originariamente, vereador, por ser agente político, ocupante de cargo eletivo, integrante do Legislativo municipal, o qual encontra simetria com os cargos de deputados estaduais, federais e senadores, sendo que estes, por força do disposto na própria Constituição Federal (art. 102, inc. I, letra b), têm foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, e aqueles perante os respectivos tribunais de justiça, conforme Cartas estaduais, tendo em vista, inclusive, a regra que se contém no art. 25, parte final, da Carta da República.**

5. **No caso, o paciente, que exerce o cargo de vereador, foi condenado por Juízo de 1º grau, não obstante a competência originária do respectivo Tribunal de Justiça prevista na Constituição estadual, o que enseja a nulidade absoluta da sentença. 6. Ordem concedida.** (BRASIL, 2005) (grifou-se)

Malgrado o desacertado entendimento desse Tribunal Superior, repisa-se, no presente estudo, a impossibilidade de criação dos denominados foros especiais no plano municipal, por

usurpar competência constitucionalmente atribuída à União, bem como pelo total exaurimento da questão pela própria Constituição Federal.

Assevere-se mais. Em consonância com as fundamentadas palavras de Cooley apud Fonteles (2015, p.127), a autonomia dos Estados não pode ignorar o princípio republicano, uma vez que:

A faculdade que tem o povo de emendar ou rever a sua Constituição é limitada pela Constituição Federal. Ela não pode abolir a forma republicana de governo nem conter disposição alguma que produza o exercício de qualquer poder explícita ou implicitamente proibido aos Estados pela Constituição Federal.

Feitas essas considerações, analisar-se-á, pormenorizadamente, no item vindouro o foro por prerrogativa de função dentro do plano estadual, com os limites determinados pelo texto constitucional aos Estados quando da previsão de novos cargos imbuídos da prerrogativa.

#### **4.3 O Legislativo no âmbito estadual**

Analisando a atuação do Legislativo na criação de foros especiais no plano estadual e tendo em vista a já versada discussão no plano municipal, pode-se afirmar a existência de duas restrições evidentes feitas pela própria Constituição: a previsão do foro tão somente para o cargo de Prefeito (art. 29, inciso X, CRFB) e aquela que confere competência originária aos Tribunais de Justiça para julgar os membros da magistratura estadual e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral (art. 96, inciso III, CRFB).

Em que pese às mencionadas regras trazerem restrição ao Poder Legislativo estadual, a Constituição Federal autorizou a escolha das demais autoridades a ser alcançadas pelo instituto, mais especificamente por força de seu art. 125, §1º, que estabelece sobre a possibilidade da competência dos tribunais serem definidas na Constituição do Estado.

Há, portanto, a expressa permissão constitucional para definir a competência dos Tribunais de Justiça ao Constituinte Derivado Decorrente, inclusive em matéria de foro privilegiado. Contudo, mais uma vez, o tema cinge-se de tênues limites, ao passo que o Legislador estadual pode desconfigurar tal autorização, utilizando-a para uma ampliação excessiva e desnecessária, escapando, por consequência, do espírito e intenção do Constituinte originário. Transforma-se, desse modo, a Constituição em mero simulacro<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup>Envolta na concepção de Lei fundamental do Estado, e entendendo o vocabulário simulacro como “aquilo que não é”; “imitação”, transformar a Constituição em simulacro equivale a calcar-lhe aos pés uma imagem

Esse descortinamento, aliás, já se consuma em muitas Constituições estaduais em uma triste, porém, inegável realidade. Se, por um aspecto, o art. 125, §1º, concede a concessão do foro especial, tem-se que, por outro lado, não se pode alçar ao aludido comando *status* de total liberdade.

De grande relevância ao assunto, as ponderações realizadas por Campos (1956) nos instam a pensar sobre a tendência das assembleias democráticas em exagerar no sentimento de sua própria importância. Isso acarretaria, segundo o doutrinador, uma extensão muitas vezes acima do limite razoável, no que concerne às suas prerrogativas e privilégios, no mister de defender sua independência.

Sabendo disso, acautela-nos que essa matéria, por caracterizar-se plástica e difusa, deve comportar regras e princípios, marcados pela rigorosa necessidade ou utilidade pública. Valioso se perfaz a transcrição da ideia em voga:

[a matéria] comporta regras e princípios, o princípio que deve presidir à interpretação ou construção dos privilégios parlamentares é o de que devem ser entendidos nos seus termos estritos, como tóda exceção às regras gerais de imputabilidade e de responsabilidade, **particularmente em regimes democráticos, em que o postulado da igualdade perante a lei só deve declinar em casos absolutamente excepcionais e por motivos de rigorosa necessidade ou utilidade pública.** (CAMPOS, 1956, p. 107) (grifou-se)

No mesmo sentido, Trigueiro (1980) confirma uma das lições já devidamente roboradas neste trabalho, qual seja a de que as Constituições estaduais não podem legislar sobre matéria processual, em vista da competência privativa da União, devendo limitar-se a reproduzir o direito federal, adaptando aquilo que for necessário e indispensável. Assegura-se, dessa forma, igual sistema de garantia do mandato legislativo.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal se mostra oscilante, desempenhando, muitas vezes, um papel incisivo para o alargamento da incidência do foro privilegiado em nosso ordenamento, ora atribuindo ao Constituinte Decorrente uma liberdade absoluta, ora tomando como parâmetro o famigerado princípio da simetria constitucional.

Fundamentando o exposto, tem-se a atuação do órgão jurisdicional na ADI nº 2587/GO, em que a Constituição estadual do Estado de Goiás fora impugnada por conceder foro especial no Tribunal de Justiça aos delegados de polícia, procuradores do Estado, defensores públicos estaduais e aos membros da Assembleia Legislativa (BRASIL, 2004).

---

meramente simbólica, malversada por engodos, sem nenhuma efetividade. Desenvolvendo essa ideia Moreira (2007, p. 93-94) denota que o “simulacro é o ato de outorga que uma assembleia se dá a si mesma com o propósito de restringir, regular e prescrever os direitos atinentes à soberana manifestação dos sujeitos de direito”.

A Corte, em sede de medida cautelar, firmou entendimento de que, perante o silêncio da Constituição Federal quanto à previsão do privilégio para autoridades correspondentes em nível federal, quais sejam os delegados federais, os Advogados da União e os defensores públicos federais, não caberia a aplicação da simetria constitucional e, portanto, descabida era a concessão da prerrogativa. Mais tarde no exame definitivo da referida ação, contrapondo-se ao seu próprio argumento, o STF decidiu pela constitucionalidade dos artigos impugnados, a exceção dos delegados de polícia em razão do controle externo realizado pelo Ministério Público<sup>35</sup>.

Em outro passo, no exame do HC nº 70.477, o critério utilizado pela Corte, também, não mais se baseou na simetria constitucional, mas, todavia se considerou, nos termos do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que a Constituição Federal outorgara, sem reserva, aos Estados-membros o poder de definição de competência no âmbito de seus tribunais estaduais, por força do art. 125, §1º, CRFB (BRASIL, 1993).

Ora, o que se embate aqui não é a permissão constitucional do dispositivo em voga, pelo contrário, reconhece-se que a Constituição Federal atribuiu ao legislador estadual esse poder. Contudo, as justificativas utilizadas para a concessão aos mais variados cargos são pífias, contraditórias e não se sustentam nem mesmo no âmbito do Pretório Excelso.

Reforce-se, portanto, a necessidade de critérios sólidos para o estabelecimento do instituto do foro por prerrogativa de função, no exercício da função legiferante concedida às Constituições estaduais na matéria, observadas as restrições expressas no art. 29, inciso X e art. 96, inciso III da CRFB.

#### **4.4 A prerrogativa na Justiça Eleitoral**

Adentrando na seara eleitoral, perfaz-se indispensável a menção ao comando constitucional do art. 121, *caput*, da CRFB, o qual em sua dicção dispõe que lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Percebe-se, com clareza, que a Constituição Federal permitiu que o legislador infraconstitucional fixasse o foro por prerrogativa de função das autoridades integrantes de sua estrutura, no caso, a Justiça Eleitoral, restringindo, taxativamente, o tratamento do assunto por meio de lei complementar.

---

<sup>35</sup> A mudança de argumento pautou-se, como se constata nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, em vista da necessidade de assegurar a esses agentes públicos maior independência e resistência a eventuais perseguições políticas, atrelado, também, ao comando insito no art.125,§1º, ao dispor sobre a delimitação de competência dos Tribunais de Justiça pelas Constituições estaduais (BRASIL, 2004).

Por sua vez, um dos principais diplomas normativos que regem essa Justiça é o Código Eleitoral (Lei nº 4737/1965). Sabe-se que essa codificação consiste em norma pré-constitucional, sujeita, a seu turno, ao fenômeno da recepção e revogação das normas, quando confrontadas com os dispositivos instaurados pela Constituição Federal de 1988. Para melhor analisar as hipóteses do foro especial nesse terreno, deve-se analisar se o diploma normativo citado foi recepcionado pela Magna Carta.

O Código Eleitoral trazia em seu art. 22, inciso I, alínea d, a dicção de que, se tratando de crimes eleitorais e dos comuns que lhe fossem conexos cometidos pelos juízes do TSE e pelos juízes do TRE, esses seriam submetidos à competência originária do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 1965).

Ocorre que, a Constituição já trata da matéria ao eleger o Supremo Tribunal Federal como competente a conhecer originariamente as infrações penais comuns e os crimes de responsabilidade dos membros dos Tribunais Superiores (art. 102, inciso I, alínea c), como também atribui ao Superior Tribunal de Justiça julgar, nos mesmos moldes, os membros dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 105, inciso I, alínea a) (BRASIL, 1988).

Dito isso, pode-se afirmar que o especificado artigo do Código Eleitoral não foi recepcionado pela Constituição, inexistindo ao Tribunal Superior Eleitoral qualquer competência para exame dos ilícitos eleitorais adstritos aos órgãos da Justiça Eleitoral.

Em outro prisma, o mesmo não se pode dizer dos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que a Constituição expressamente alberga a esses órgãos o julgamento de origem nos crimes comuns e de responsabilidade dos membros do Ministério Público (art. 96, inciso III e art. 108, I, CRFB), nos casos de jurisdição eleitoral.

Cite-se, também, o teor da Súmula nº 702/STF, na qual se estabelece a competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. Em outras palavras, significa dizer que naqueles crimes comuns eleitorais, a competência ficará a cargo do Tribunal Regional Eleitoral respectivo (BRASIL, 2003).

#### **4.4 A prerrogativa na Justiça Militar**

No âmbito da jurisdição castrense, a Constituição Federal de 1988 é silente quanto à previsão do foro por prerrogativa de função nos crimes militares, limitando-se apenas a

determinar em seu art. 124, parágrafo único, que a lei disporá sobre a organização, funcionamento e competência da Justiça Militar.

Em consequência, teve-se a elaboração da Lei nº 8.457/1992 com a redação dada pela Lei nº 8.719/1993, na qual se determina, por força de seu art. 6º, a competência do Superior Tribunal Militar, para processar e julgar originariamente os oficiais gerais das Forças Armadas, nos crimes militares definidos em lei.

Assim, a determinação do instituto na Justiça Militar far-se-á tão somente por meio de edições de leis em sentido estrito ou pela recepção de normas materialmente compatíveis com a Constituição Federal de 1988.

É interessante, todavia, destacar a recente mudança processual da competência dos crimes militares trazida pela Lei nº 13.491/2017, em vigor desde 16 de outubro de 2017. A mencionada norma reformou o art. 9º do Código Penal Militar, para considerar de competência da Justiça Militar da União aqueles crimes cometidos pelos integrantes das Forças Armadas, dentro das seguintes condições descritas pela lei<sup>36</sup>:

Art. 9º.

[...]

§ 2o Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto: (Incluído pela Lei nº 13.491, de 2017).

I – do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa; (Incluído pela Lei nº 13.491, de 2017).

II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou (Incluído pela Lei nº 13.491, de 2017).

III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais: (Incluído pela Lei nº 13.491, de 2017).

a) Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica; (Incluída pela Lei nº 13.491, de 2017).

b) Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; (Incluída pela Lei nº 13.491, de 2017).

c) Decreto-Lei no 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar; e (Incluída pela Lei nº 13.491, de 2017)

d) Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. (Incluída pela Lei nº 13.491, de 2017). (BRASIL, 2017)

---

<sup>36</sup> A redação anterior dada pela Lei nº 9.299/96 assim dispunha “os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum.” (BRASIL, 1996)

Como não se perfaz objetivo do presente trabalho dissertar acerca dos crimes de competência da Justiça Militar, resta, por fim, satisfeito a análise da incidência do foro privilegiado no que concerne à esfera castrense.

#### **4.5 A Proposta De Emenda Constitucional Nº333/2017**

Diante do estado oscilante e indeciso no que se trata à fixação de foro por prerrogativa de função afora as hipóteses concebidas pela Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo demonstra a força de sua atuação por meio de proposta de emenda constitucional a fim de restringir o alcance do instituto.

É o que se constata da PEC nº 333/2017, proposta pelo Senado Federal, e que visa alterar os artigos 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal, para fins de eliminar o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns, e revogar o inciso X do art. 29 (foro especial por prerrogativa de função do prefeito) e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal (foro especial por prerrogativa de função dos Deputados e dos Senadores) (BRASIL, 2017)<sup>37</sup>.

Mais precisamente, vê-se, de forma límpida, que a PEC elimina muito dos problemas suscitados neste trabalho, ao passo que:

- a) Pretende inserir o inciso LIII-A ao art.5º da CRFB, para trazer expressamente no texto constitucional a proibição do foro especial por prerrogativa de função.
- b) Inserir o §6º-A ao art. 37, para estabelecer os critérios de prevenção quanto à propositura de ação penal contra agentes públicos em crimes comuns;
- c) Afastar o foro para o julgamento de crimes comuns praticados por membros da magistratura e do Ministério Público, alterando o inciso III do art.96, da CRFB. Neste trabalho, analisou-se que tal inciso seria restrição expressa ao poder conferido pelo art. 125,§1, da CRFB, aos Estados-membros de criar novos casos de foro especial, no exercício do Poder Constituinte Derivado Decorrente.
- d) Modificar o § 1º do art. 125 da Constituição, para vedar que as Constituições estaduais estabeleçam foro especial por prerrogativa de função para crimes comuns.
- e) Alterar o comando contido no art. 102 do texto constitucional, para retirar o foro especial por crimes comuns aos membros do Congresso Nacional, aos ministros do STF e ao Procurador-Geral da República, permanecendo-se a competência originária do Supremo

---

<sup>37</sup> Encontram-se, também, apenas a PEC nº 333/2017: PEC nº 470, de 2005; PEC nº 78, de 2007; PEC nº 119, de 2007; PEC nº 174, de 2007; PEC nº 484, de 2010; PEC nº 142, de 2012; PEC nº 312, de 2013; PEC nº 364, de 2013; PEC nº 23, de 2015; PEC nº 206, de 2016; PEC nº 247, de 2016, PEC nº 261, de 2016.



- Tribunal Federal para as infrações penais comuns do Presidente, do Vice-Presidente da República, e dos Presidentes do Senado e da Câmara e, também, do Presidente do STF;
- f) Modificar a dicção do art.105 da CRFB, para fins de afastar a incidência do instituto no julgamento de crimes comuns cometidos pelos Governantes de Estado e do DF, pelos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF, pelos membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do DF, pelos membros dos TRF's, TRE's, TRT's, dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e por membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.
  - g) Alterar o art. 108 da CRFB, a fim de remover a instituição no julgamento de crimes comuns cometidos por juízes federal, inclusive os da Justiça Militar e do Trabalho, e por membros do Ministério Público da União;
  - h) Por fim, revogar o art. 29, inciso X, que estabelece o foro privilegiado para o cargo de prefeito, e o do art. 53, §1º, que estabelece o foro especial de Deputados e Senadores.

Das modificações almejadas, é permitido tecer algumas considerações relevantes para o exposto neste trabalho. De início, como visto ao longo do histórico evolutivo de nossas Cartas políticas, ficou assente que a Constituição de 1988 não trouxe em seu texto a proibição ao instituto do foro especial por prerrogativa de função, a despeito da tradição firmada por suas antecessoras. Assim, nesse ponto, almeja a PEC nº 333/2017 instituir novamente a vedação expressa na dicção constitucional.

A respeito da celeuma enfrentada acerca dos critérios utilizados para o alcance do Poder Constituinte Derivado Decorrente, no exercício do poder outorgado pelo texto constitucional no art. 125, §1º, vislumbra-se que o veto de legislar sobre a matéria em infrações comuns reduziria, sobremaneira, o alargamento excessivo da incidência do instituto.

Contudo, no que toca aos crimes de responsabilidade, ainda existe sobrelevado fator de preocupação. Sobretudo porque o critério de simetria constitucional por vezes utilizado como justificativa acaba sendo, de certo modo, abalado ante a possibilidade de revogação do art.53, §1º, que determina a competência originária do Supremo Tribunal Federal para o julgamento dos Deputados e Senadores, desde a expedição de seus diplomas. Assim, não se poderá mais valer-se de uma simetria a nível federal, em vista da eliminação proposta pela presente proposta de emenda à Constituição.

No que concerne ao Legislativo municipal, indubitável é o impacto trazido pela eventual revogação do art. 29, inciso X, que estabelece o foro especial ao cargo de prefeito. Viu-se, minuciosamente, nesse estudo, o quanto esse dispositivo vinha sendo violado pelas

Constituições estaduais, que se olvidavam do total exaurimento dado ao tema pela CRFB e invadiam a esfera de competência legislativa da União, ao estender a proteção aos cargos de vereadores e vice-prefeitos, por exemplo.

Permite-se constatar, portanto, que com a eliminação de uma vez por todas do mencionado artigo, pretende-se afastar a incidência da instituição para quaisquer cargos pertencentes ao plano municipal, inexistindo razão de ser para a utilização desmedida do princípio da simetria constitucional, como se perpetua nos dias atuais.

De outra face, a proposta impacta o foro especial para as infrações penais comuns, mantendo-se tão somente aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes da Câmara e do Senado. Porém, silencia quanto aos crimes de responsabilidade, o que produz inquietações.

A PEC nº 333/ 2017 até a data de feitura deste trabalho monográfico já havia sido aprovada pela Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, sob a relatoria do deputado Efraim Filho. Para o deputado, a proposta resgataria o princípio republicano de que todos são iguais perante a lei, haja vista a redução do número gritante de mais de 45 mil cargos protegidos pela imunidade. É o que se verifica do trecho do voto em destaque:

[...] Desse modo, o fim do “foro privilegiado” afastará não apenas a ideia de blindagem de certas autoridades, especialmente em casos de corrupção, mas resgatará o princípio republicano de que todos são iguais perante a lei. Isto porque o que era para ser exceção virou regra, visto o extenso rol de hipóteses de “foro privilegiado” no Brasil, que confere essa imunidade formal a mais de 45 mil cargos. (BRASIL, 2017, p. 7).

Considerando o voto do relator, caberá, ainda, a análise de uma Comissão especial sobre a PEC, e se aprovada, será submetida à votação em dois turnos pelo Plenário. É prevista, então, sua discussão para meados do ano de 2018.

Em que pese isso, destaque-se que o tema não passa despercebido pelo Supremo, e mais, há quase que um julgamento concomitante sobre a limitação do foro por prerrogativa de função no Poder Judiciário e Legislativo.

#### **4.6 A discussão da limitação no âmbito do Supremo Tribunal Federal**

Dentro do Supremo Tribunal Federal, a limitação ao foro por prerrogativa de função ganha seu ápice com o atual julgamento de questão de ordem na Ação Penal nº 937, por intermédio da qual se processa o ex-deputado federal Marcos da Rocha Mendes pela prática do crime de compra de votos. Assim, o ministro relator Luís Roberto Barroso, encaminhou o caso ao plenário do Supremo com vistas a discutir o denominado “elevador processual”

gerado pelo regime de foro e sua “disfuncionalidade” na efetivação da justiça (BRASIL, 2017).

Antes de se debater o mérito processual, necessário tecer breve contextualização sobre o fato. A ação em epígrafe cuida do processamento do ex-deputado federal Marcos Rocha pelo citado crime, na ocasião de sua candidatura a prefeito na cidade de Cabo Frio no Rio de Janeiro. Sendo eleito à época, o crime começou a ser examinado pelo Tribunal Regional Eleitoral do mesmo Estado, quando do recebimento da denúncia no ano de 2013. Contudo, com o fim do mandato eletivo, o processo foi deslocado para a Justiça Eleitoral de primeiro grau.

Já no ano de 2015, quando exercia a primeira suplência do cargo de deputado federal por seu partido, voltou ao exercício do mandato em decorrência do afastamento dos deputados ora eleitos, sendo efetivado em 2016 em virtude da perda do mandato de Eduardo Cunha. Mais uma reviravolta. Depois de concorrer e vencer as eleições para a prefeitura de Cabo Frio em outubro do mesmo ano, o ex-deputado renunciou ao mandato em janeiro de 2017, quando o feito já se encontrava maduro para o julgamento pela Primeira Turma do Supremo.

Esse confuso vaivém motivou a decisão do Ministro Barroso em classificar a ação penal como questão de ordem a ser julgada pelo Plenário, justificando, para tanto, que “há problemas associados à morosidade, à impunidade e à impropriedade de uma Suprema Corte ocupar-se como primeira instância de centenas de processos criminais” (BRASIL, 2017).

No primeiro julgamento ocorrido em maio de 2017, após o voto do relator, foram fixadas as seguintes teses:

**(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”,** com o entendimento de que esta nova linha interpretativa deve se aplicar imediatamente aos processos em curso, com a ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior, conforme precedente firmado na Questão de Ordem no Inquérito 687. (grifou-se) (BRASIL, 2017).

Nesse primeiro momento, as ministras Rosa Weber e Carmén Lúcia seguiram o voto, nos termos em que fora apresentado pelo relator, enquanto o ministro Marco Aurélio divergiu apenas na segunda tese, mais precisamente porque em seu entendimento basta que o acusado deixe de ocupar o cargo para que a prerrogativa seja cessada, qualquer que seja o momento processual.

Depois de pedido de voto vista feito pelo ministro Alexandre de Moraes<sup>38</sup>, o julgamento foi retomado em 23 de novembro de 2017, com o acompanhamento ao voto integral do relator pelos ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Celso de Mello. Porém, novamente o julgamento foi interrompido em decorrência do pedido de vista pelo ministro Dias Toffoli.

É certo que a tramitação da PEC nº 333/2017 possui extremada influência dentro da Corte, tendo em vista que o próprio ministro Dias Toffoli no início de seu voto frisou que a Comissão de Constituição de Cidadania e Justiça (CCJ) aprovava em dia anterior a admissibilidade da PEC, que restringe, sobremaneira, as situações albergadas pela prerrogativa.

O fato é que os estudos levantados apontam para a necessidade de uma reforma no sistema de foro. O próprio voto do ministro relator denota que, por meio de levantamento realizado pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo com dados do final de 2016, contabilizou-se 357 inquéritos e 103 ações penais em andamento no Tribunal com prazo médio de recebimento de 565 dias, e contando mais de 60 prescrições.

Outrossim, essa situação se revela em estudo feito pela Folha de São Paulo em novembro de 2016 (apud FALCÃO et. al., 2017, p.14), no qual se fez o levantamento de 133 ações penais com tramitação no Supremo no interregno de 2007 a 2016. O relatório indicou que dos 113 casos analisados, apenas 4 resultaram em condenação, enquanto que os demais resultaram em absolvição (36,3%), e o mais preocupante, em prescrição (33%).

Em minucioso relatório da marcha processual do foro privilegiado no STF, realizado pela Fundação Getúlio Vargas, analisou-se os inquéritos e ações penais autuadas no Tribunal, especificamente aqueles processos tramitados no intervalo de 2012 a 2016 (FALCÃO et. al, 2017).

Da pesquisa, obtiveram-se dados preocupantes e que salientam, novamente, para um necessário remodelamento do regime de foro privilegiado na Corte, vez que quando instado a atuar como Tribunal de origem, o Supremo não consegue examinar o mérito processual. A morosidade chega a nível alarmante, presente tanto nas fases meramente procedimentais, a exemplo da publicação de acórdãos, quanto no aumento do tempo de tramitação entre a

---

<sup>38</sup>Na ocasião do Plenário, o ministro Alexandre de Moraes apresentou as seguintes teses, em discordância com o voto do ministro Barroso: “i) O foro por prerrogativa de funções dos parlamentares aplica-se apenas às infrações penais comuns praticadas a partir da diplomação até o final do mandato, ou até final do julgamento, se já estiver encerrada a instrução processual e publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais. ii) Nos casos em que permanece o foro privilegiado para deputados e senadores, que não se apliquem mais as hipóteses de continência e conexão, somente sendo extensível quando o fato típico for único e indivisível” (BRASIL, 2017).

autuação e o trânsito julgado das ações penais, e ainda, no aumento do intervalo entre este e a primeira decisão colegiada, cuja média é de 566 dias.

Atribuiu-se, ademais, à morosidade a elevada carga de trabalho do Supremo em relação aos demais processos de sua competência, fazendo com que em apenas 0,61% das ações penais do estudo amostral resultassem em condenação e, portanto, em julgamento de mérito.

Vale destacar o problema em que o dado recai, a julgar pelo rígido crivo pelo qual os inquéritos judiciais são submetidos. A uma, porque cada qual é devidamente acompanhado por um ministro, acarretando em diminuição de eventuais nulidades ou excessos da acusação. A duas, porque o recebimento da denúncia ocorre por análise colegiada, reduzindo o risco de se aceitar denúncias lascivas ou infundadas. Chega-se, pois, a um filtro que suprime 19 em cada 20 investigações.

Em que pese isso, considerando o estudo amostral, 77% das ações penais padecem por prescrição ou são deslocadas para outro juízo, em vista da perda ou alteração de mandato ou cargo público. Por sua vez, a redistribuição eleva de modo demasiado o tempo de tramitação, cujo efeito prático consiste no aumento da prescrição e da impunidade.

O famigerado “elevador processual” é responsável por gerar a “disfuncionalidade da justiça”, caso que tão somente 5,94% iniciam e terminam no Supremo Tribunal Federal. Em outros termos, isso afeta 19 de cada 20 ações penais autuadas na Corte.

Longe deste trabalho das incursões acerca da constitucionalidade ou do embate acerca de natureza jurídica, apresenta-se um fato indesmentível a qual não se pode negar de que a estrutura jurídica do foro por prerrogativa de função urge por novos moldes, calcada em base concreta e coerente com o princípio republicano que, em tese, a justifica e dá fundamento.

Por isso mesmo, com a discussão aqui alçada, anela-se mais para o bom uso do instituto em seu fim constitucional, libertando-o, por conseguinte, das amarras de quaisquer heranças de talante autoritário e corrupto. Fazendo-se valer a eficácia da prestação jurisdicional, independentemente da instância a que uma causa é submetida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo vislumbrou as heranças do privilégio na Antiguidade, enfrentando em seu capítulo 1 a concepção dentro da Grécia e Roma Antiga, atentando para o desenvolvimento do espaço político, que propiciou as primeiras nuances do instituto no formato atualmente conhecido. Viu-se que, nessas sociedades, os cargos de reparadores e magistrados valeram de grande relevância e, portanto, gozavam de tratamento diferenciado que perpassava os cerimoniais funerários, como também o julgamento de suas causas perante comissão especial.

Já na Era Medieval, o *fori privilegium* muito se revelou pelos títulos de nobreza e eclesiásticos, notadamente com uma grave tensão entre o poder temporal, representados pelos reis e monarcas, e o poder espiritual, com expressão na Igreja Católica Romana. Vislumbrou-se, nesse contexto, a existência de tribunais eclesiásticos próprios para julgamento dos membros do clérigo, bem como das causas dos cíveis que inferissem no descumprimento de aspectos relacionados à espiritualidade, balizados pela força do *Dictatus Papae* do Papa Gregório IV.

Nesse mesmo contexto, vigorava o julgamento pelos iguais, assim os delitos praticados por senadores eram julgados por outros senadores, assim como aqueles de autoria dos eclesiásticos, que deveriam ser processados e julgados por sacerdotes de maior grau de hierarquia. E que os critérios adotados para a concessão do foro privilegiado foram assim estabelecidos, em razão da qualidade das pessoas acusadas, estabelecidos entre os nobres, juízes, oficiais judiciais, abades, fidalgos e pessoas poderosas.

Todavia, registrou-se a importância de documentos como as Constituições de Clarendon de 1164 e a Magna Carta de 1215, juntamente com a eclosão da Reforma Protestante, como esmaecimento do foro especial como concebido na Idade Média, com posterior declínio do poder da Igreja.

Assim, na chegada da Modernidade, as revoluções liberais, com ápice na Americana e Francesa, refutaram de forma veemente a concessão de títulos nobiliárquicos e a concessão de privilégios pautada nas qualidades das pessoas. Era o nascimento de um sistema republicano voltado à igualdade civil, que esmerava pela estrutura de um sistema de responsabilização dos agentes públicos e com a criação de mecanismos que refreassem os desvios de poder, em posse agora de um povo soberano.

A Declaração de Independência Americana, a Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, a Constituição dos Estados Unidos de 1787 e a Declaração de Direitos do Homem de

1789 ilustram, com fidelidade, o repúdio ao privilégio, trazendo expressamente a proibição às benesses hereditárias e adquiridas pelas “pessoas poderosas” e a luta contras as antigas forças do Velho Regime- a Igreja, as corporações, a nobreza, a comunidade de aldeia e o clã familiar.

Percebe-se, com acerto, que a ideia de responsabilização ganhou força, contudo, sua idealização no ordenamento brasileiro, apesar de inspirado nas supracitadas revoluções, não conseguiu igualar a realidade do Brasil Oficial e do Brasil Real.

Assim, a incidência dessas ideias revolucionários do séc. XVIII foram devidamente esmiuçadas nas Cartas políticas, o que se faz crer que, muitas vezes, o discurso de igualdade e democracia mascarou os privilégios numa sociedade maculada por ordens velhas e obsoletas. Isso se queda claro em nossa primeira Constituição, nascida após a independência do país, e sob o domínio imperial de Dom Pedro I.

Apesar de rechaçar expressamente em seu artigo 179, incisos XI, XVI e XVII o foro privilegiado, prevalecia no país uma noção de “o rei não pode agir errado”, alçada no ora vigente Poder Moderador, difundiu os denominados privilégios reais, em função da utilidade pública do cargo, aos deputados e senadores, aos ministros e conselheiro de Estado, aos conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça, desembargadores, presidentes de províncias, membros do corpo diplomático, dos juízes de direito e comandantes militares. E mais. Permaneceu, ainda, o foro especial aos bispos (com a declaração da Igreja Católica Romana como religião oficial do país), em contradição notória com o espírito revolucionário que se pretendia seguir.

Essa linha foi seguida pelas suas sucessoras, as quais vedavam o privilégio, mas se excepcionavam quando os delitos fossem cometidos por determinadas autoridades e cargos públicos. Pode-se, todavia, dizer que prevaleceu a ideia de uma prerrogativa ligada à função exercida, e não mais às qualidades das pessoas.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, a seu turno, um alargamento dos agentes públicos protegidos pelo instituto, ao tempo que possibilitou ao legislador infraconstitucional, bem como ao Poder Constituinte Derivado Decorrente a regulação da matéria, nos limites impostos pela própria força constitucional originária.

Tendo isso em mente, analisou-se no capítulo 3 o papel incisivo do Poder Legislativo imbuído do poder de criar hipóteses do foro especial por prerrogativa de função, nos planos municipal, estadual, e ainda, nas Justiças especializadas (Justiça Eleitoral e do Trabalho).

É de se concluir que, na condição de legiferar, o Legislativo não pode ser realizado sem considerar parâmetros idôneos e ditados pela própria Carta política de 1988, com a

utilização desacertada de princípios caros à segurança jurídica e à democracia, a exemplo da simetria constitucional.

Ponderou-se, ademais, acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 333 de 2017 que visa alterar, drasticamente, o alcance do instituto no que toca às infrações comuns e, se aprovada, restringirá a prerrogativa apenas aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes da Câmara e do Senado, bem como implicou na supressão de regulação da matéria no âmbito das Constituições dos Estados-membros.

Por tudo, pode-se dizer que há uma tentativa de desafogar o tão amontoado Poder Judiciário, com a diminuição de processos atrelados à sua esfera de competência originária, em vista da investidura de cargo público ou mandato eletivo.

Desta feita, perfez-se necessário pontuar a discussão do alcance também no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Fazendo-se crer, indubitavelmente, que a estrutura judiciária do foro privilegiado nessa Corte acarreta na imperfetividade da Justiça, com um percentual que chega ao percentual exorbitante de 77% das ações penais entre 2012 a 2016 prescreverem ou serem deslocadas para outros juízos, ocasionando um confuso e emaranhado “vaivém processual”.

O direito, acima de tudo, consubstancia-se em um espaço de luta, não se apresenta pronto e acabado, nem se pode pensá-lo como uma forma perfeita pronta para moldar a qualquer circunstância do mundo, deve-se, portanto, tecer uma rede que propicie progressivamente espaços de enfrentamento e debate.

Para além de uma discussão da natureza jurídica do instituto, este estudo monográfico ousou adentrar nas facetas e origens históricas, para então verificar que a nova concepção do instituto, imbuído do narrado princípio republicano, mas também que deve ser sopesado e elevado a um patamar de deliberação, a fim de evitar torpezas e casos de corrupção e impunidade a metralhar as mídias e redes sociais.



## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BARROS, Jose D'Assunção. **Cristianismo e política na Idade Média: as relações entre o papado e o império**. *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 7, n. 15, p. 53-72, dez. 2009.
- BERMAN, Harold J. **La formación de la tradición jurídica de occidente**. Tradução de Mónica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BLOCH, M. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 1989.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. **As ideologias e o poder em crise**. Tradução de João Ferreira; revisão técnica Gilson César Cardoso. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- BONFIM, Benedito Calheiros. **Foro privilegiado: ampliação ou extinção**. *Correio Braziliense, Caderno Direito e Justiça*., Brasília/DF, p. 1, 1º out. 2007.
- BRANDÃO, José Luís (coord.); OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antiga volume I: das origens à morte de César**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.
- BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição N° 333**, de 2017. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Altera os arts. 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns, e revoga o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal. Online. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1624056&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PEC+333/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1624056&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PEC+333/2017)>. Acesso em 23 dez.2017
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em 24 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em 24 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>.  
 Acesso em 27 out.2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937) Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>.  
 Acesso em 29 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>.  
 Acesso em 24 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>.  
 Acesso em 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967) Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969.** Brasília, 1969. Disponível em  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.** 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. **Legislação Informatizada - Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930 - Publicação Original.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 29 out.2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002.** Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10628.htm)>. Acesso em 17 nov.2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965:** Institui o Código Eleitoral. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em 22 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017:** Altera o Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13491.htm)>. Acesso em 22 dez. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.457, de 4 de setembro de 1992:** Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares. Disponível em<  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8457.htm)>. Acesso em 22 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal De Justiça. **Habeas Corpus nº 40388 RJ 2004/0178410-9.** Relator(a): Min. GILSON DIPP. Julgada em 10 de outubro de 2005. Jusbrasil, 2005.

Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7193637/habeas-corporis-hc-40388-rj-2004-0178410-9?ref=juris-tabs>>. Acesso em 21 dez.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2587**, Relator(a): Min. Maurício Corrêa, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2006. Online. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2587%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+2587%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b34cmu>> Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.797/DF**. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgada em 15 de setembro de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 10 maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação penal nº 634**, Q.O., Relator(a): Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2014. Online. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28634%2ENUME%2E+OU+634%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h37vynp>> Acesso em 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação penal nº 687 SP**, Q. O. Relator: Min. Sidney Chaves. Julgada em 09 de novembro de 2001. Jusbrasil, 2001. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738846/questao-de-ordem-no-inquerito-inq-qo-687-sp>>. Acesso em 21 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937, Q. O.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgada em 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=937&classe=AP&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 28 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Enunciado de súmula nº 702**. A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. DJ de 13.10.2003. Online. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2662>> Acesso em 24 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 74125**, Relator(a): Min. Francisco Rezek, Segunda Turma, julgado em 11-04-1997. Online. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2874125%2ENUME%2E+OU+74125%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h3gvwm2>> Acesso em: 25 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 70477**, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 15-10-1993. Online. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+70477%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+70477%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y7jg87qk>> Acesso em: 25 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 372**, 29 nov.-3 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/ anteriores/info372.asp>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3434 DF**. Relator: Min. Celso De Mello. Julgada em 01 de agosto de 2005. Jusbrasil, 2005. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14789426/peticao-pet-3434-df-stf>>. Acesso em 20 dez. 2017.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

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

\_\_\_\_\_. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1990.

DAVID, René. **O direito inglês**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DELGADO, José Augusto. O Foro por prerrogativa de função : conceito e outros aspectos - a lei nº 10.628/2002 - parte II. **L&C : Revista de Direito e Administração Pública**, v. 7, n. 70, p. 29-44, abr. 2004.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América de 1787**. Traduzida por John Henry Phillips. Online. Disponível em: <<http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>>. Acesso em: 20 dez.2017.

FALCÃO, Joaquim *et.al.* **V Relatório Supremo em Números**: o foro privilegiado. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. 84 p.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

FIORAVANTI, Maurizio. **Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones**. Tradução de Manuel Martínez Neira. 4. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**. Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

HOBBSAWM, Eric J. **A revolução francesa**. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1996.

HUNT, Lynn. **Revolução Francesa e vida privada**. In: PERROT, Michelle. História da vida privada, 4 : Da Revolução Francesa à Primeira Guerra. Organização; tradução Denise Bottmann, Bernardo Joffily. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIORDANI, Mário Curtis. – **História de Roma**. 16ª ed. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_. **História do Império Bizantino**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **História da Grécia – Antiguidade Clássica I**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **História do Mundo Feudal II/2**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

LACTÂNCIO. In: ALENCAR, Rosane Dias de. **A construção da imagem do governante: uma análise das representações do imperador Constantino (306-337 d.C.)**. Goiânia, 2007. p. 39. Disponível em: <pos historia.historia.ufg.br/uploads/113/original\_Rosane\_Alencar.pdf>. Acesso em 29 nov. 2017.

LE GOFF, Jacques. **As raízes medievais da Europa**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2007.

LIMA, Rogério de Araújo. **Os Artigos Federalistas**: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. Brasília: Revista de Informação legislativa, a. 48 n. 192 out./dez. 2011.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **O Poder Legislativo na República**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. Rio de Janeiro: Forense. 2. ed. 1965. v. 1. p. 201.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Textos Históricos do Direito Constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1980, p. 13.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 92.

MOREIRA, Luiz. **A constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista no Império**. 5.ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

NOVELINO, Marcelo . **Direito constitucional**. 6. ed. rev., atual, e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal comentado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PANDOLFI, Fernanda Cláudia. **Wood, Gordon S. A Revolução Americana**. rev. hist. (São Paulo), n. 172, p. 409-412, jan.-jun., 2015. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2015.89863>>. Acesso em 27 nov. 2017.

PLATÃO. **As leis, ou da legislação ou Epinomis**. Bauru: EDIPRO – Edições Profissionais Ltda.,1999.

René Remond. in Bittencourt, C. Ensino da História. Fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez. 2004. p. 155.

ROLIM, Luciano. Limitações constitucionais intangíveis ao foro privilegiado. **Boletim Científico- ESMPU**. Brasília, a. 4 - n.14, p. 111-146 - jan./mar. 2005.

ROSTOVTZEFF, M. **História de Roma**. Tradução Waltensir Dutra. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOBOUL, Albert. **A Revolução Francesa**: edição comemorativa do bicentenário da Revolução francesa. Tradução de Rolando Roque Silva. 9 ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2013, v.2

TUCCI, Rogério Lauria. **Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1993.

VERNANT, Jean Pierre. **As origens do pensamento grego**. Rio de Janeiro: Diefel, 2002.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013.

VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. São Paulo: Leya, 2011.