

O fim do foro privilegiado no Direito Constitucional brasileiro: fundamentos, crítica e perspectivas

The end of privileged jurisdiction in Brazilian constitutional law: foundations, criticism, and perspective

Paulo Vitor Faria da Encarnação

Resumo

O foro por prerrogativa de função, tradicionalmente chamado de foro privilegiado, foi instituído para proteger a independência de autoridades públicas contra perseguições políticas. No entanto, a experiência brasileira demonstrou que sua aplicação ampla produziu efeitos contrários: morosidade, prescrição e sensação de impunidade. A doutrina majoritária critica o instituto por violar os princípios da igualdade, do juiz natural e do republicanismo, enquanto a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça passou a restringir sua incidência apenas a crimes cometidos no exercício e em razão da função. Este artigo analisa a evolução histórica, os fundamentos constitucionais, a produção doutrinária e os impactos práticos da restrição do foro. Conclui-se que sua manutenção ampla é incompatível com o Estado Democrático de Direito, devendo ser reduzida a limites estritos, como exceção funcional destinada apenas a resguardar a imparcialidade da jurisdição.

Palavras-chave

Foro privilegiado; prerrogativa de função; igualdade; juiz natural; princípio republicano; Supremo Tribunal Federal; responsabilização.

Summary

The forum for privileged functions, traditionally called privileged forum, was established to protect the independence of public authorities against political persecution. However, the Brazilian experience has shown that its broad application has had the opposite effect: delays, statutes of limitations, and a sense of impunity. The majority doctrine criticizes the institution for violating the principles of equality, natural justice, and republicanism, while recent case law from the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice has restricted its application to crimes committed in the exercise of and due to the function. This article analyzes the historical evolution, constitutional foundations, doctrinal production, and practical impacts of the restriction of jurisdiction. It concludes that its broad maintenance is incompatible with the Democratic Rule of Law and should be reduced to strict limits, as a functional exception intended only to safeguard the impartiality of the jurisdiction.

Keywords

Privileged jurisdiction; functional prerogative; equality; natural judge; republican principle; Federal Supreme Court; accountability.

1 INTRODUÇÃO

A questão do foro por prerrogativa de função — usualmente denominado foro privilegiado — tem ocupado posição central no debate jurídico e político brasileiro das últimas décadas. Criado sob a justificativa de resguardar a independência e a imparcialidade do julgamento de determinadas autoridades, o instituto, todavia, passou a ser objeto de severas críticas por se converter, em grande medida, em obstáculo à efetividade da jurisdição penal, contribuindo para a morosidade processual e para a percepção social de impunidade.

A Constituição de 1988, embora tenha limitado o rol de autoridades beneficiadas com a prerrogativa de foro, manteve no ordenamento a previsão de julgamento originário por tribunais superiores, entre outros, para deputados federais, senadores e ministros de Estado. Ocorre que, em razão da crescente judicialização da política e do elevado número de autoridades com prerrogativa, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça passaram a se ver assoberbados por processos criminais cuja instrução complexa não se coaduna com a função precípua de cortes de cúpula, dedicada, respectivamente, à guarda da Constituição e à uniformização da interpretação da legislação federal.

Nesse contexto, a crítica doutrinária foi incisiva. José Afonso da Silva advertiu que o foro, em vez de resguardar a função, “acaba por se transformar em um obstáculo à justiça, criando desigualdades perante a lei”.^[1] Alexandre de Moraes acentuou que a manutenção ampla do instituto representa “um desvio dos princípios da igualdade e da moralidade”.^[2] Pedro Lenza reforçou que a restrição ao foro atende ao princípio republicano, na medida em que limita privilégios processuais incompatíveis com a democracia.^[3]

A jurisprudência acompanhou essa virada. No julgamento da AP 937, o Supremo Tribunal Federal restringiu o foro aos crimes cometidos durante o mandato e em razão das funções desempenhadas, estabelecendo ainda que, após a intimação para alegações finais, a competência não poderia mais oscilar.^[4] Decisões posteriores, como as ADIs 6.502 e 6.504, reafirmaram a interpretação restritiva, declarando inconstitucionais normas estaduais que ampliavam hipóteses de foro especial.^[5] O Superior Tribunal de Justiça, em precedentes como a APn 857 e a APn 874, seguiu a mesma linha, limitando a prerrogativa a fatos praticados no exercício do cargo e em razão dele.^[6]

O presente artigo parte desse cenário de transformação crítica para investigar os fundamentos constitucionais e processuais do foro por prerrogativa de função, a evolução de sua interpretação jurisprudencial, as principais contribuições doutrinárias e, sobretudo, os impactos práticos da sua restrição para a responsabilização dos agentes públicos, para o fortalecimento da primeira instância e para a despolitização dos tribunais superiores. A hipótese de trabalho é que o foro, em sua forma ampla, não se coaduna com o Estado Democrático de Direito, devendo ser reduzido a limites funcionais estritos, sob pena de desvirtuar os princípios republicano, da igualdade e do juiz natural.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E PROCESSUAIS DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

2.1 Origem e função do foro especial

A instituição do foro por prerrogativa de função remonta a um contexto histórico em que a proteção ao exercício de determinados cargos era entendida como condição de possibilidade para a própria estabilidade da ordem política. A ideia central consistia em submeter certas autoridades a julgamento por órgãos jurisdicionais superiores, a fim de evitar perseguições judiciais locais ou manipulações políticas que pudessem comprometer a independência funcional. Trata-se, pois, de uma construção que, no plano teórico, se apresentava menos como privilégio pessoal e mais como mecanismo de resguardo institucional.

Todavia, a trajetória desse instituto demonstra a progressiva transformação de uma prerrogativa funcional em verdadeira desigualdade processual. Com efeito, embora concebido para assegurar imparcialidade e isenção no julgamento de autoridades, o foro especial converteu-se, em muitos casos, em espaço de morosidade e de inefetividade da jurisdição penal, fomentando a percepção social de impunidade. José Afonso da Silva já advertia que, longe de servir à proteção das funções estatais, o foro privilegiado “acaba por se transformar em um obstáculo à justiça, criando desigualdades perante a lei”.^[7] Na mesma linha, Alexandre de Moraes ressalta que a manutenção do foro em larga escala significa um desvio dos princípios republicanos da igualdade e da moralidade.^[8]

A jurisprudência dos tribunais superiores confirma essa tensão entre a função originária e os efeitos concretos do instituto. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4.430, afirmou a necessidade de interpretação restritiva do art. 102, I, “c”, da Constituição, reconhecendo que o foro por prerrogativa deve circunscrever-se apenas aos crimes cometidos no exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas.^[9] O Superior Tribunal de Justiça, no HC 462.361, reafirmou a mesma diretriz, destacando que a perda do foro ocorre automaticamente com a vacância do cargo público.^[10]

Assim, o foro especial apresenta-se, em sua origem, como garantia de independência e de imparcialidade; em sua prática atual, contudo, revela-se incompatível com os princípios republicanos da igualdade e da moralidade, o que explica a guinada hermenêutica dos tribunais na direção de sua restrição. A função que outrora justificava a sua existência tem sido progressivamente substituída por argumentos de eficiência, transparência e accountability, que clamam por sua revisão.

2.2 O foro e o princípio da igualdade (art. 5º, “caput”, CF/88)

O foro por prerrogativa de função confronta-se, de modo inevitável, com o princípio constitucional da igualdade. A Constituição, ao estabelecer em seu art. 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, consagrou a isonomia como fundamento normativo da República, exigindo tratamento jurídico uniforme a todos os cidadãos. A exceção criada pelo foro especial introduz, portanto, um regime de julgamento diferenciado que, se por um lado busca proteger o exercício de cargos públicos, por outro rompe a homogeneidade do sistema jurisdicional.

A doutrina tem apontado esse descompasso como fator de corrosão da legitimidade do instituto. Pedro Lenza sustenta que a restrição ao foro privilegiado adequa-se ao sistema republicano, pois limita privilégios processuais incompatíveis com a

democracia.[11] Nessa mesma perspectiva, Guilherme de Souza Nucci critica o caráter excepcional do foro, lembrando que, se todos são iguais perante a lei, somente razões muito relevantes poderiam afastar o réu de seu juiz natural.[12] Mais enfático, José Afonso da Silva descreve o foro privilegiado como uma exceção histórica à igualdade, que desfigura o próprio sentido do princípio.[13]

A jurisprudência dos tribunais superiores também tem caminhado nesse sentido. No julgamento da AP 937, o Supremo Tribunal Federal restringiu a prerrogativa apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão das funções desempenhadas, reconhecendo que a ampliação do foro afrontaria diretamente o princípio da igualdade.[14] Na mesma linha, o STJ, em diversos precedentes, seguiu a orientação do Supremo, reduzindo a abrangência do foro e reafirmando que ele não pode ser interpretado como privilégio pessoal, mas apenas como garantia funcional.[15]

Assim, ao confrontar-se com o princípio da igualdade, o foro privilegiado revela sua face paradoxal: concebido como mecanismo de equilíbrio institucional, converte-se em vetor de desigualdade, porquanto confere a determinadas autoridades uma posição processual diferenciada e, na prática, mais favorável. O resultado é a inversão do mandamento republicano, produzindo um efeito similar ao denunciado por Orwell em sua sátira política: todos são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros.

2.3 O foro e o princípio republicano e do juiz natural

A Constituição de 1988 não apenas erigiu a igualdade como valor fundamental, mas também reafirmou, em seu art. 1º, o princípio republicano, que exige a responsabilização de todos os agentes públicos e a rejeição de privilégios pessoais incompatíveis com a democracia. A prerrogativa de foro, quando interpretada em chave ampla, revela-se tensionada com esse princípio, pois desloca o julgamento de autoridades para instâncias excepcionais, criando uma espécie de blindagem institucional que contraria o ideal republicano de sujeição universal às mesmas regras de responsabilização.

A essa crítica soma-se a violação ao princípio do juiz natural, consagrado no art. 5º, LIII, da Constituição, que assegura a todos o direito de não serem processados senão pela autoridade competente previamente estabelecida. O foro especial, ao retirar do cidadão comum o juiz que julgaria casos semelhantes, cria uma ruptura com a ordem natural de competências. Guilherme Nucci observa que, se todos são iguais perante a lei, somente razões excepcionalíssimas poderiam justificar afastar o réu de seu juiz natural.[16]

O Supremo Tribunal Federal, em precedentes paradigmáticos, reconheceu a excepcionalidade dessa prerrogativa. Na ADI 6.502, rel. Min. Roberto Barroso, assentou-se a inconstitucionalidade de normas estaduais que ampliavam hipóteses de foro especial, sob o fundamento de que a Constituição da República esgotou o rol de autoridades beneficiadas e que qualquer ampliação violaria o pacto republicano e a garantia do juiz natural.[17] Em linha semelhante, a ADI 6.504, rel. Min. Rosa Weber, reforçou que a extensão do foro é incompatível com a simetria constitucional, devendo ser interpretada restritivamente.[18]

O Superior Tribunal de Justiça também enfrentou a questão ao decidir, em questão de ordem na APn 857, que o foro de governadores e conselheiros de tribunais de contas deve

restringir-se a fatos praticados no exercício e em razão do cargo. O voto prevalente, de Min. João Otávio de Noronha, destacou que o foro por prerrogativa de função constitui exceção ao princípio republicano e ao juiz natural, devendo ser reduzido a limites estritos.[19]

Nesse quadro, a manutenção do foro amplo e difuso aparece como incompatível tanto com o princípio republicano quanto com o direito fundamental ao juiz natural. Ao privilegiar a forma sobre a substância, cria-se um paradoxo: aquilo que deveria assegurar a imparcialidade converte-se em obstáculo à própria legitimidade democrática. A hermenêutica restritiva consagrada pela jurisprudência busca corrigir esse descompasso, restabelecendo a supremacia dos princípios constitucionais estruturantes sobre práticas históricas que já não encontram justificação no Estado Democrático de Direito.

3 JURISPRUDÊNCIA SOBRE A RESTRIÇÃO E O FIM DO FORO PRIVILEGIADO

3.1 Supremo Tribunal Federal: da AP 937 à consolidação de 2025

A virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em torno do foro por prerrogativa de função consolidou-se a partir da Questão de Ordem na Ação Penal 937, julgada em 3 de maio de 2018. Nesse precedente paradigmático, o Tribunal reconheceu que a extensão ilimitada do foro contrariava os princípios da igualdade, do juiz natural e do republicanismo, fixando duas teses centrais: (i) a prerrogativa aplica-se apenas a crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) após a intimação para apresentação das alegações finais, a competência não pode mais oscilar em razão de o agente assumir ou deixar o cargo.[20]

Essa decisão representou não apenas a restrição do instituto, mas um verdadeiro redesenho constitucional. Ao limitar o alcance do foro, o STF afirmou que a exceção não poderia converter-se em regra, sob pena de distorcer a função das cortes superiores, transformando-as em instâncias criminais de primeira ordem. A *ratio decidendi* da AP 937 foi estendida a outras hipóteses, como se verificou em inquéritos e reclamações constitucionais subsequentes, consolidando-se como novo paradigma hermenêutico.[21]

Contudo, a evolução não cessou em 2018. Em 2025, o Plenário do STF, por maioria de sete votos a quatro, decidiu que, mesmo após o término do mandato, os crimes praticados no exercício do cargo e em razão da função continuariam submetidos à competência originária da Corte.[22] O fundamento invocado pelo relator, Ministro Gilmar Mendes, foi o de que a supressão imediata do foro com a cessação do mandato geraria “flutuações de competência” e instabilidade processual, comprometendo a segurança jurídica. A tese firmada foi a da manutenção do foro pós-mandato, desde que o fato tivesse ocorrido durante o exercício da função.

Esse novo entendimento, ainda que aparentemente tensione a linha restritiva inaugurada pela AP 937, revela a tentativa do Supremo de equilibrar dois valores constitucionais em conflito: de um lado, a necessidade de restringir privilégios incompatíveis com a igualdade; de outro, a garantia de estabilidade processual e a proteção contra manipulações políticas de competência. A consolidação de 2025, portanto, não representa um retrocesso, mas uma modulação pragmática: restringe-se o foro a crimes funcionais, mas preserva-se a competência da Corte mesmo após o término do mandato, evitando deslocamentos artificiais de jurisdição.

Esse percurso hermenêutico evidencia a capacidade do Supremo de reinterpretar a Constituição à luz das exigências do tempo. Se em 2018 a prioridade era reduzir o foro para conter abusos, em 2025 a preocupação deslocou-se para a preservação da estabilidade da jurisdição e da coerência do sistema. O denominador comum, contudo, permanece o mesmo: reafirmar que o foro é exceção e não privilégio, devendo ser compreendido como garantia funcional e não como blindagem pessoal.

3.2 Superior Tribunal de Justiça e a aplicação restritiva

O Superior Tribunal de Justiça desempenhou papel essencial na consolidação da hermenêutica restritiva acerca do foro por prerrogativa de função. Se ao Supremo Tribunal Federal coube inaugurar a virada paradigmática com a AP 937, ao STJ coube aplicá-la no âmbito de sua competência originária — notadamente no julgamento de governadores, desembargadores e membros de tribunais de contas — delimitando o instituto e afastando qualquer leitura que pudesse transformá-lo em privilégio pessoal.

Logo após a decisão do STF, a Corte Especial do STJ, ao apreciar questão de ordem na APn 857, restringiu o foro de governadores e conselheiros de tribunais de contas a crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão deste.^[23] O voto prevalente do Ministro João Otávio de Noronha deixou claro que a prerrogativa não poderia servir como blindagem, mas como exceção funcional justificada apenas para garantir a independência institucional. Essa decisão representou a primeira aplicação explícita da ratio decidendi da AP 937 no âmbito do STJ.

Posteriormente, em 2019, na questão de ordem suscitada na APn 874, a relatora, Ministra Nancy Andrighi, reafirmou a exigência de contemporaneidade e pertinência funcional entre os fatos imputados e o cargo ocupado, remetendo o processo contra um ex-governador à primeira instância.^[24] Argumentou-se que admitir a prorrogação do foro após sucessivos mandatos ou hiatos de exercício equivaleria a reconhecer um privilégio pessoal, incompatível com o princípio republicano.

Não obstante, a Corte também reconheceu hipóteses em que a manutenção do foro seria necessária para proteger a imparcialidade da jurisdição. Na questão de ordem da APn 878, relatada pelo Ministro Benedito Gonçalves, o STJ decidiu que desembargadores, mesmo quando acusados de crimes não relacionados às suas funções, deveriam ser julgados pela Corte, a fim de evitar que juízes de primeiro grau vinculados ao mesmo tribunal fossem compelidos a julgar seus superiores.^[25] Nesse caso, a prerrogativa foi interpretada não como privilégio, mas como salvaguarda da própria independência do Poder Judiciário.

Esses precedentes revelam que o STJ assumiu uma postura de equilíbrio: de um lado, seguiu a linha restritiva do STF, limitando o foro a hipóteses estritamente funcionais; de outro, admitiu sua manutenção excepcional em casos em que a imparcialidade do julgamento pudesse ser afetada. A leitura adotada pela Corte confirma a tese de que o foro, no modelo atual, é exceção de interpretação estrita, nunca uma prerrogativa ampla e genérica.

3.3 Tribunais estaduais e a recepção das diretrizes do STF

A inflexão jurisprudencial operada pelo Supremo Tribunal Federal na AP 937 e reiterada em julgados posteriores não permaneceu circunscrita ao âmbito das cortes superiores. Os tribunais de justiça estaduais passaram a recepcionar e aplicar as diretrizes fixadas pelo STF, reproduzindo, em suas decisões, a lógica da restrição do foro por prerrogativa de função às hipóteses estritamente funcionais. Esse movimento revela não apenas a força vinculante da *ratio decidendi* do Supremo, mas também a disseminação de uma nova cultura constitucional, orientada pela supremacia do princípio republicano e do juiz natural.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por exemplo, em maio de 2018, aplicou a tese da AP 937 para determinar que ação penal envolvendo a deputada distrital Telma Rufino fosse remetida à 8ª Vara Criminal de Brasília, reconhecendo que o foro não poderia subsistir para fatos sem relação com o cargo.[26] Em decisão unânime, o Conselho Especial explicitou que a manutenção da competência originária violaria o princípio da igualdade e perpetuaria privilégios processuais incompatíveis com o regime republicano.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, ao julgar conflito de jurisdição em 2019, reconheceu que normas estaduais não poderiam criar hipóteses ampliadas de foro, pois a Constituição Federal esgotou a matéria.[27] A decisão reafirmou o entendimento do STF de que a prerrogativa de foro é exceção e, como tal, deve ser interpretada restritivamente.

Em julgados recentes, tribunais como o TJSP e o TJMG também têm adotado essa linha, remetendo processos de prefeitos e ex-parlamentares à primeira instância quando não se comprova a conexão funcional entre os fatos e o exercício do cargo.[28] Esse alinhamento evidencia a difusão da tese restritiva e a assimilação do entendimento do STF como parâmetro de controle da constitucionalidade das competências originárias previstas em constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

Essa recepção uniforme demonstra que a restrição do foro privilegiado não constitui apenas um movimento hermenêutico do STF, mas um fenômeno de alcance sistêmico, que fortalece a coerência federativa e reafirma que, no Brasil, a exceção não pode converter-se em regra. A jurisprudência dos tribunais estaduais, ao ecoar a orientação do Supremo, contribui para sedimentar um novo modelo de interpretação constitucional, no qual o foro por prerrogativa de função é limitado, residual e funcional — nunca um privilégio pessoal.

4 DOUTRINA SOBRE A EXTINÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

4.1 Críticas doutrinárias ao foro como privilégio constitucional

A crítica doutrinária ao foro por prerrogativa de função parte da constatação de que se trata de um instituto que, ao invés de resguardar a independência funcional das autoridades públicas, converteu-se em verdadeira deformação do princípio da igualdade e em um resquício aristocrático, incompatível com a forma republicana de governo. A lógica que o sustenta é a de que determinados agentes não devem ser julgados pelo juiz natural que a todos alcança, mas por tribunais superiores cuja competência originária, de natureza excepcional, torna-se artificialmente ampliada. Essa ruptura com o desenho constitucional da jurisdição, além de comprometer a isonomia, revela-se como expressão de privilégio processual injustificável no Estado Democrático de Direito.

José Afonso da Silva afirma, de modo incisivo, que o foro privilegiado, ao invés de servir como instrumento de proteção institucional, “acaba por se transformar em um obstáculo à justiça, criando desigualdades perante a lei”.[29] Nessa mesma linha, Alexandre de Moraes sustenta que a sua manutenção em larga escala representa um desvio dos princípios da igualdade e da moralidade, pois afasta autoridades do alcance do juiz natural e da fiscalização ordinária da sociedade.[30] Pedro Lenza vai além ao considerar que a restrição do foro atende ao sistema republicano, porquanto limita privilégios processuais que se tornaram incompatíveis com a democracia contemporânea.[31]

As críticas doutrinárias também identificam um déficit de legitimidade funcional: ao retirar milhares de processos da competência dos juízes de primeiro grau, próximos à realidade fática e com melhores condições de instrução probatória, o foro especial acaba por favorecer a morosidade e a prescrição, gerando, como efeito colateral, a impunidade seletiva de autoridades. É por isso que Guilherme de Souza Nucci, com a contundência que lhe é característica, adverte que, se todos são iguais perante a lei, seria necessária uma razão muito excepcional para afastar o réu de seu juiz natural, o que na prática não se verifica.[32]

Em síntese, a crítica doutrinária ao foro privilegiado denuncia a sua contradição estrutural: pensado como prerrogativa funcional, degenerou em privilégio pessoal. Ao ferir os princípios republicano, da igualdade e do juiz natural, não apenas desvirtua a Constituição, mas compromete a própria legitimidade da jurisdição penal, razão pela qual parte expressiva da doutrina propugna pela sua redução a limites mínimos ou pela sua supressão.

4.2 Argumentos favoráveis à manutenção restrita do foro

Se, de um lado, o foro por prerrogativa de função é alvo de críticas consistentes, de outro não se pode ignorar os argumentos formulados em sua defesa, ao menos em termos restritivos. Esses argumentos não se orientam pela ideia de perpetuação do privilégio, mas pela preservação de um núcleo funcional mínimo capaz de resguardar a independência e a imparcialidade do julgamento em casos nos quais a exposição da autoridade ao crivo da jurisdição ordinária possa comprometer a própria neutralidade do processo.

A primeira razão invocada é a de que o foro atua como salvaguarda contra perseguições políticas locais. Ao se considerar que prefeitos, governadores, parlamentares e magistrados exercem atividades que inevitavelmente interferem em interesses regionais, admitir que fossem julgados por juízes hierarquicamente vinculados às estruturas políticas locais poderia abrir espaço para represálias, pressões e instrumentalizações do Poder Judiciário. João Marcello Alves Costa lembra que, embora o debate público costume associar o foro à impunidade, sua concepção originária foi a de criar um obstáculo às perseguições contra autoridades políticas e de evitar que a sua influência fosse revertida em pressão indevida sobre o Judiciário.[33]

A segunda razão decorre da necessidade de proteger a imparcialidade da jurisdição nos casos em que a própria corporação poderia ser parte interessada. O Superior Tribunal de Justiça, em questão de ordem na APn 878, reconheceu que desembargadores acusados de crimes, ainda que não relacionados às suas funções, deveriam ser julgados no STJ, e não por juízes de primeiro grau vinculados ao mesmo tribunal, justamente para resguardar a

independência do julgamento.[34] Nesse sentido, a prerrogativa do foro desempenha função de assegurar que o julgador não se encontre em relação de subordinação institucional ou de colegismo direto com o acusado.

Por fim, há quem veja no foro um mecanismo de racionalização das competências em situações excepcionais. Gilmar Mendes, ao relatar casos de 2025 no STF, alertou para o risco de “flutuações de competência” e insegurança jurídica se os processos oscilassem constantemente entre instâncias em razão da alternância no exercício do cargo.[35] Nessa linha, o foro restringido garantiria estabilidade e previsibilidade, evitando que a jurisdição se transformasse em um jogo de sobe-e-desce processual.

Tais razões, contudo, não justificam a manutenção ampla e indiscriminada do foro privilegiado, mas apenas sua conservação em hipóteses pontuais, nas quais se demonstre a necessidade de tutela da função e da imparcialidade jurisdicional. A defesa que se faz, portanto, não é do foro como privilégio, mas como exceção funcional, interpretada restritivamente e aplicada somente nos casos em que a isenção do julgamento esteja em risco real.

4.3 O debate contemporâneo: igualdade, eficiência e accountability

O debate contemporâneo sobre o foro por prerrogativa de função desloca-se de uma visão puramente formal para uma análise substancial dos valores constitucionais em jogo. O instituto não é mais aferido apenas pela sua compatibilidade literal com o texto constitucional, mas pela sua conformidade material com os princípios da igualdade, da eficiência da jurisdição e da responsabilização democrática dos agentes públicos.

O princípio da igualdade impõe que a jurisdição seja distribuída de forma uniforme, sem distinções arbitrárias entre cidadãos comuns e autoridades. Daí porque o foro privilegiado, ao criar distinção processual em benefício de determinadas funções, passa a ser percebido como anomalia, admitida apenas em hipóteses estritamente necessárias. Como bem registra José Afonso da Silva, ele constitui uma exceção histórica que desfigura a própria noção de igualdade, ao permitir que “alguns sejam mais iguais que os outros”.[36]

A eficiência, por sua vez, emerge como novo critério de aferição da legitimidade do instituto. A experiência concreta demonstra que a concentração de processos criminais contra autoridades nos tribunais superiores redonda em morosidade, prescrição e, não raro, impunidade. A perpetuação do foro contribui para a sobrecarga das cortes e para a inefetividade do processo penal, produzindo o paradoxo de um privilégio que mina a confiança social na Justiça. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da AP 937, explicitou essa preocupação, ao assentar que a restrição do foro era necessária para preservar a funcionalidade do sistema de justiça.[37]

Finalmente, a noção de *accountability* – a exigência republicana de que os agentes públicos prestem contas de seus atos perante a sociedade – impõe a superação de mecanismos que possam funcionar como escudos de proteção. A doutrina recente enfatiza que a restrição ou extinção do foro é condição de possibilidade para o fortalecimento da responsabilidade política e jurídica, na medida em que submete as autoridades às mesmas regras que vinculam os demais cidadãos. Como sintetiza Pedro

Lenza, a limitação do foro atende ao sistema democrático ao reduzir privilégios processuais incompatíveis com a igualdade republicana.[38]

O resultado é que a discussão atual não se resume a um embate técnico, mas representa uma redefinição do pacto democrático: ou o foro se restringe a limites mínimos de proteção funcional, ou se converte em um mecanismo de exceção que afronta os valores constitucionais estruturantes. É nesse ponto que a hermenêutica constitucional deve assumir a sua função reconstrutiva, orientando-se pela máxima efetividade da igualdade, pela racionalidade da eficiência e pela centralidade da *accountability* como condição de legitimidade no exercício do poder.

5 IMPACTOS PRÁTICOS DA RESTRIÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

5.1 A responsabilização dos agentes públicos e a morosidade processual

A análise empírica da aplicação do foro por prerrogativa de função revela um paradoxo estrutural: concebido para resguardar a imparcialidade e a independência da jurisdição, o instituto produziu, em larga escala, efeitos de morosidade e de inefetividade processual, que acabam por corroer a própria ideia de responsabilização dos agentes públicos. A sobrecarga dos tribunais superiores, sem estrutura para a instrução e julgamento de milhares de processos criminais, transformou o foro em catalisador da prescrição e, em muitos casos, em instrumento de blindagem de autoridades contra a responsabilização.

Os dados apresentados pela Fundação Getulio Vargas, frequentemente citados nos debates legislativos e doutrinários, apontam que, entre 2011 e 2016, menos de 1% das ações penais contra autoridades no Supremo Tribunal Federal resultaram em condenação, enquanto cerca de 68% não chegaram a qualquer conclusão.[39] Esse panorama traduz a disfuncionalidade do sistema, no qual a prerrogativa deixa de cumprir a função protetiva da instituição e converte-se em escudo de impunidade.

O Supremo Tribunal Federal, ciente desse cenário, alterou sua jurisprudência no julgamento da AP 937, restringindo o foro apenas a crimes cometidos durante o mandato e em razão do cargo, com a finalidade de evitar que a prerrogativa fosse utilizada como obstáculo à celeridade e à efetividade da jurisdição.[40] O Superior Tribunal de Justiça, ao seguir essa orientação em casos como a APn 857, reforçou a necessidade de que a prerrogativa não seja compreendida como privilégio pessoal, mas como exceção funcional estritamente delimitada.[41]

A redução do foro é medida necessária para combater a impunidade e restabelecer a confiança da sociedade na Justiça, pois a morosidade processual associada ao privilégio termina por inviabilizar a responsabilização concreta dos agentes públicos.

Dessa forma, a restrição do foro não é apenas questão de igualdade formal, mas de efetividade republicana: sem responsabilização tempestiva e sem decisões judiciais em prazo razoável, a ideia de que todos respondem perante a lei perde substância. O combate à morosidade, portanto, não é mero aspecto procedural, mas condição de possibilidade para a realização do princípio da responsabilidade política e jurídica que estrutura o Estado Democrático de Direito.

5.2 O fortalecimento da primeira instância e o controle social

A restrição do foro privilegiado não se limita a corrigir distorções de natureza formal; ela produz também efeitos institucionais relevantes, sobretudo no fortalecimento da jurisdição de primeira instância e na ampliação do controle social sobre o exercício do poder. Ao devolver às instâncias ordinárias a competência para processar e julgar autoridades por crimes comuns, transfere-se ao juiz natural — próximo dos fatos, das provas e das realidades locais — a responsabilidade de conduzir processos que, quando centralizados nos tribunais superiores, permaneciam distantes da concretude social.

Essa redistribuição funcional promove ganhos de transparência e legitimidade. Como bem observa Pedro Lenza, a limitação do foro compatibiliza-se com o sistema republicano, justamente porque elimina privilégios processuais incompatíveis com a democracia e sujeita as autoridades ao mesmo escrutínio jurisdicional dos demais cidadãos.^[42] Em reforço, José Afonso da Silva sublinha que a manutenção ampla do foro constitui um obstáculo à justiça, criando desigualdade perante a lei e, por consequência, esvaziando o papel do juiz natural como instância de controle jurídico efetivo.^[43]

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese da AP 937, deixou claro que a redução do foro visa não apenas garantir celeridade, mas também democratizar o processo penal, ao permitir que as autoridades sejam julgadas pelos juízos ordinários competentes.^[44] O Superior Tribunal de Justiça, em questão de ordem na APn 874, aplicou essa lógica ao reconhecer que a prerrogativa de foro de governadores não poderia se estender a mandatos pretéritos, justamente para evitar que a competência originária se transformasse em um privilégio desprovido de pertinência funcional.^[45]

Sob a perspectiva social, a transferência de competência fortalece o controle difuso da cidadania sobre os processos criminais envolvendo autoridades. A primeira instância, mais acessível e próxima da opinião pública, permite maior escrutínio e dificulta que casos de grande repercussão fiquem circunscritos a instâncias superiores, distantes da fiscalização popular. Esse deslocamento institucional aproxima o sistema de justiça da sociedade, reforçando a confiança pública e o ideal republicano de responsabilidade política e jurídica.

Em suma, o fortalecimento da primeira instância não é apenas um efeito colateral da restrição do foro, mas uma consequência estrutural desejada: democratizar a jurisdição, ampliar o controle social e reafirmar que, no Estado de Direito, não há espaço para privilégios jurisdicionais que afastem autoridades do crivo comum da Justiça.

5.3 A despolitização dos tribunais superiores

Um dos efeitos mais relevantes da restrição do foro por prerrogativa de função consiste na progressiva despolitização da atuação dos tribunais superiores. Ao longo da experiência constitucional recente, a sobrecarga dessas cortes com processos penais envolvendo autoridades políticas transformou o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça em arenas de disputas político-institucionais, frequentemente desviando-os de suas funções primordiais: a guarda da Constituição e a uniformização da interpretação da legislação federal.

Esse fenômeno foi denunciado tanto pela doutrina quanto por parlamentares, que apontaram o foro privilegiado como mecanismo de blindagem e de captura política das cortes. A manutenção indiscriminada do foro gera não apenas morosidade e impunidade, mas também uma contaminação política da jurisdição, em que os tribunais deixam de desempenhar seu papel técnico para se converterem em espaços de negociação de interesses e pressões externas.

O Supremo Tribunal Federal, ao decidir a AP 937, reconheceu explicitamente esse risco ao afirmar que a limitação do foro era necessária não apenas por razões de eficiência, mas também para preservar a missão institucional da Corte, evitando que ela se transformasse em juízo criminal de primeira instância de milhares de autoridades.[46] O STJ, ao seguir a mesma linha em questões de ordem como a APn 857 e a APn 874, reafirmou que sua competência originária deveria ser interpretada restritivamente, sob pena de desviar-se de sua função uniformizadora da interpretação da lei federal.[47]

A restrição do foro, portanto, cumpre função saneadora: ao retirar dos tribunais superiores a atribuição de instruir e julgar processos criminais sem pertinência direta com a sua missão constitucional, devolve-lhes o papel de órgãos de cúpula, responsáveis pela estabilidade e coerência do sistema jurídico. Com isso, reduz-se a percepção de que as decisões possam ser pautadas por interesses políticos conjunturais, reforçando a confiança social na imparcialidade das cortes.

Nesse sentido, a despolitização é mais do que um efeito colateral; é um objetivo central da reforma interpretativa conduzida pelo STF. Ao limitar o foro às hipóteses estritamente funcionais, garante-se que os tribunais superiores retomem sua vocação técnico-jurídica, afastando-os da condição de arenas políticas e restabelecendo sua legitimidade republicana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória interpretativa e legislativa do foro por prerrogativa de função no Brasil revela uma clara mutação constitucional: de um instrumento concebido para proteger o exercício independente de determinadas funções públicas, converteu-se em mecanismo que, na prática, favoreceu a morosidade, a prescrição e, não raro, a impunidade. Essa metamorfose institucional explica a forte reação da doutrina e da jurisprudência, que passaram a questionar não apenas a sua extensão, mas a sua própria legitimidade diante dos princípios constitucionais estruturantes.

O exame desenvolvido demonstrou que o foro especial, ao afastar autoridades do juiz natural, colide frontalmente com os princípios republicano e da igualdade. A doutrina majoritária — de José Afonso da Silva a Pedro Lenza, passando por Alexandre de Moraes e Guilherme Nucci — tem denunciado que a prerrogativa, longe de resguardar a função, transformou-se em privilégio, unconstitutional em essência e disfuncional em prática. Do ponto de vista jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal, a partir da AP 937, restringiu o foro a crimes cometidos no exercício e em razão do cargo, e posteriormente, em decisões como a ADI 6.502 e a ADI 6.504, reafirmou que as constituições estaduais não podem ampliar o rol de autoridades beneficiadas. O Superior Tribunal de Justiça, em consonância, delimitou sua competência originária, reafirmando que se trata de exceção interpretada restritivamente.

As análises também revelaram que a restrição do foro traz três consequências centrais: (i) reforça a responsabilização dos agentes públicos, combatendo a morosidade processual; (ii) fortalece a jurisdição de primeira instância e amplia o controle social, aproximando a Justiça do cidadão; e (iii) contribui para a despolitização dos tribunais superiores, devolvendo-lhes o papel técnico de guardiões da Constituição e da lei federal.

A conclusão que se impõe, portanto, é a de que a manutenção ampla do foro privilegiado não encontra respaldo no Estado Democrático de Direito. Se ainda se admite sua existência, deve ser reduzida a hipóteses pontuais, nas quais haja risco concreto à imparcialidade da jurisdição. Fora desses casos, a prerrogativa converte-se em privilégio inconstitucional, atentando contra a igualdade e o princípio republicano.

A hermenêutica restritiva do Supremo Tribunal Federal sinaliza um caminho: o da reconstrução do instituto em conformidade com a Constituição de 1988. Mais do que isso, representa um passo decisivo na consolidação de uma cultura de *accountability*, em que as autoridades, longe de gozarem de blindagens processuais, submetem-se às mesmas regras de responsabilização aplicáveis a todos os cidadãos. Trata-se, em suma, de reafirmar que, em uma República, não há espaço para desigualdades jurídicas arbitrárias: todos são iguais perante a lei, sem exceções que desfigurem esse postulado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4703 QO/DF. Rel. Min. Luiz Fux. 1^a Turma, julgado em 12 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 232.627/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, julgado em 11 mar. 2025, publicado em 12 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.430. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário, julgado em 27 nov. 2018, publicado em 04 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6502/PE. Rel. Min. Roberto Barroso. Plenário, julgado em 23 ago. 2021, publicado em 16 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6504/PI. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário, julgado em 25 out. 2021, publicado em 05 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 462.361. Rel. Min. Laurita Vaz. 5^a Turma, julgado em 10 mar. 2020, publicado em 17 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. APn 857 QO. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Corte Especial, julgado em 06 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. APn 874 QO. Rel. Min. Nancy Andrighi. Corte Especial, julgado em 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. APn 878 QO. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Corte Especial, julgado em 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão nº 1096958, Processo 20170020204397APN. Rel. Des. Angelo Passareli. Conselho Especial, julgado em 15 maio 2018, publicado em 18 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Conflito de Jurisdição 0001032-36.2019.8.08.0047. Rel. Des. Fernando Zardini Antonio. 2ª Câmara Criminal, publicado em 25 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo Interno Cível 1001246-91.2016.8.26.0474. Rel. Des. Wanderley José Federighi. Câmara Especial de Presidentes, julgado em 28 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Penal 1.0308.22.000943-8/000. 1ª Câmara Criminal, 2022.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MORAES, Alexandre de. *Constituição de 1988 Comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

COSTA, João Marcello Alves. *Foro por Prerrogativa de Função em ações penais no STF: origens, controvérsias e perspectivas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

[1] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 364.

[2] MORAES, Alexandre de. *Constituição de 1988 Comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 221.

[3] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 365

[4] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[5] STF. ADI 6502/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 23 ago. 2021, publ. 16 set. 2021; STF. ADI 6504/PI, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 25 out. 2021, publ. 05 nov. 2021.

[6] STJ. APn 857, QO, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, j. 06 jun. 2018; STJ. APn 874, QO, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, j. 2019.

[7] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 364.

[8] MORAES, Alexandre de. *Constituição de 1988 Comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 221.

[9] STF. ADI 4.430, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 27 nov. 2018, publ. 04 dez. 2018.

[10] STJ. HC 462.361, Rel. Min. Laurita Vaz, 5^a Turma, j. 10 mar. 2020, publ. 17 mar. 2020.

[11] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 365.

[12] NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 251.

[13] SILVA, José Afonso da. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 157.

[14] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[15] STJ. AgRg na APn 866/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, j. 20 fev. 2020, publ. 27 fev. 2020.

[16] NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 251.

[17] STF. ADI 6502/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 23 ago. 2021, publ. 16 set. 2021.

[18] STF. ADI 6504/PI, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 25 out. 2021, publ. 05 nov. 2021.

[19] STJ. APn 857, QO, Corte Especial, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 06 jun. 2018.

[20] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[21] STF. Inq 4703 QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 1^a Turma, j. 12 jun. 2018.

[22] STF. HC 232.627/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 11 mar. 2025, publ. 12 mar. 2025.

[23] STJ. APn 857, QO, Corte Especial, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 06 jun. 2018.

[24] STJ. APn 874, QO, Corte Especial, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 2019.

[25] STJ. APn 878, QO, Corte Especial, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 2019.

[26] TJDFT. Acórdão nº 1096958, Proc. 20170020204397APN, Rel. Des. Angelo Passareli, Conselho Especial, j. 15 maio 2018, publ. 18 maio 2018.

[27] TJES. Conflito de Jurisdição 0001032-36.2019.8.08.0047, Rel. Des. Fernando Zardini Antonio, 2^a Câmara Criminal, publ. 25 fev. 2022.

[28] TJSP. Agravo Interno Cível 1001246-91.2016.8.26.0474, Rel. Des. Wanderley José Federighi, Câmara Especial de Presidentes, publ. 28 jul. 2022; TJMG. Ação Penal 1.0308.22.000943-8/000, 1^a Câmara Criminal.

[29] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 364.

[30] MORAES, Alexandre de. *Constituição de 1988 Comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 221.

[31] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 365.

[32] NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 251.

[33] COSTA, João Marcello Alves. Foro por Prerrogativa de Função em ações penais no STF: origens, controvérsias e perspectivas. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021.

[34] STJ. APn 878, QO, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Corte Especial, j. 2019.

[35] STF. HC 232.627/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 11 mar. 2025.

[36] SILVA, José Afonso da. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 157.

[37] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[38] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 365.

[39] Senado Federal. *Jornal do Senado*, 1º jun. 2017, citando estudo da Fundação Getulio Vargas sobre taxa de condenação de autoridades no STF.

[40] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[41] STJ. APn 857, QO, Corte Especial, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 06 jun. 2018.

[42] LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 365.

[43] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 364

[44] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[45] STJ. APn 874, QO, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, j. 2019.

[46] STF. AP 937 QO/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 03 maio 2018, publ. 10 maio 2018.

[47] STJ. APn 857, QO, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, j. 06 jun. 2018; APn 874, QO, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, j. 2019.