

# Mendonça abre divergência e Supremo retoma julgamento sobre foro especial

23/09/2024

O Plenário do Supremo Tribunal Federal retomou, na última sexta-feira (20/9), o julgamento sobre o alcance do foro especial por prerrogativa de função, conhecido como foro privilegiado, após a saída do cargo. Desde abril, a Corte já **tem maioria** a favor da manutenção da prerrogativa de foro nessas situações, para os casos de crimes cometidos no cargo e em razão dele. O término da sessão virtual está previsto para a próxima sexta (27/9).

O ministro André Mendonça suspendeu o julgamento em abril com um pedido de vista. Naquela ocasião, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin, Flávio Dino e Luís Roberto Barroso já haviam acompanhado o voto do relator, Gilmar Mendes.

Antes do pedido de vista, os seis ministros já haviam concordado que o foro especial para julgamento de crimes funcionais se mantém mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois do fim do mandato.

Ao devolver os autos, Mendonça apresentou um voto divergente, com opinião contrária à de Gilmar. Os demais membros da Corte ainda não votaram.

## Divergência

Para Mendonça, o foro por prerrogativa de função acaba com o fim do exercício do cargo e os autos devem ser enviados à primeira instância.

O ministro lembrou que isso foi definido pelo STF em 2005 (Inq 687). Desde então, segundo ele, houve uma “uniforme tendência” de manter esse entendimento.

Assim, estender o foro especial para períodos posteriores ao mandato, na sua visão, contraria a jurisprudência da Corte nas últimas décadas e viola o princípio da igualdade.

O magistrado fez três ressalvas a essa regra geral, ou seja, situações em que, na sua opinião, o foro especial deve ser mantido: quando a denúncia ou queixa-crime foi oferecida mas não analisada à época do julgamento de 2018; quando a instrução processual já tiver acabado e o despacho de intimação para apresentação de alegações finais já estiver publicado; e quando o autor da ação já houver se manifestado a favor do arquivamento da notícia-crime ou do inquérito.

Na primeira situação, Mendonça considerou que o tribunal poderá analisar se recebe ou não a acusação pendente antes de eventualmente remeter os autos à primeira instância. Na segunda hipótese, ele entendeu que a competência se mantém no tribunal referente ao foro especial. Já na última, este tribunal pode confirmar o arquivamento desde logo.

## Histórico

Em maio de 2018, o STF decidiu que deputados e senadores só devem responder a processos criminais na Corte se os fatos imputados ocorreram durante o mandato e têm relação com o exercício do cargo.

Na ocasião, também ficou estabelecido que as investigações continuam no Supremo somente enquanto durar o mandato. Ou seja, se o parlamentar deixa o cargo por renúncia, cassação ou por não ter sido reeleito, por exemplo, a apuração vai para a primeira instância. Antes, qualquer inquérito ou ação penal contra congressistas, mesmo anterior ao mandato, ia para o STF.

José Cruz/Agência Brasil



Caso é retomado após pedido de vista do ministro André Mendonça

O julgamento atual diz respeito a dois casos. Um deles tem como protagonista a ex-senadora Rose de Freitas (MDB), acusada de corrupção passiva, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

O outro envolve o senador Zequinha Marinho (Podemos-PA). Ele pediu que fosse enviada ao Supremo a acusação de que ele teria cometido a prática de “rachadinha” em 2013, quando era deputado federal.

O senador afirma que ocupou cargos eletivos de forma ininterrupta, pois foi deputado federal de 2007 a 2015, vice-governador do Pará de 2015 a 2018 e senador a partir de 2019. No momento, o processo contra o político está na Justiça Federal de Brasília.

O inquérito foi aberto em 2013, inicialmente sob supervisão do STF. Em 2015, com a renúncia do parlamentar, o caso foi remetido à Justiça Federal da 1ª Região.

Em 2023, o Superior Tribunal de Justiça analisou o caso e [manteve o processo na primeira instância](#). Na ocasião, a Corte entendeu que o STF deixou de ser competente quando o político passou a exercer o cargo de vice-governador.

Segundo o tribunal, a manutenção do foro por prerrogativa de função para parlamentares brasileiros restringe-se às hipóteses em que os diferentes mandatos foram exercidos em ordem sequencial e ininterrupta, ainda que em casas legislativas diferentes.

## Entendimento do relator

Gilmar considerou que a competência dos tribunais para julgamento de crimes funcionais prevalece mesmo após a interrupção das funções públicas, por qualquer causa — renúncia, cassação, não eleição etc.

Ele propôs a aplicação imediata da nova interpretação aos processos em curso, com a ressalva de manter todos os atos praticados pelo STF e outros tribunais com base na jurisprudência anterior.

Na decisão de 2018, o Supremo manteve a ideia de que o fim do exercício das funções exige o envio dos autos para a primeira instância. Foi aberta uma exceção para ações em que a instrução processual já foi concluída. Nesse caso, a competência se mantém até o desfecho do processo.

Para Gilmar, isso subverteu a finalidade do foro por prerrogativa de função. Hoje, basta que o parlamentar não seja reeleito ou que o agente público se aposente para que seus atos praticados no exercício do cargo sejam julgados em uma instância diferente.

Na visão do relator, o entendimento atual “reduz indevidamente o alcance da prerrogativa de foro, distorcendo seus fundamentos”. A jurisprudência atual também é contraproducente, pois causa “flutuações de competência no decorrer das causas criminais” e traz instabilidade para o sistema de Justiça.

A exceção estabelecida para casos com instrução processual concluída foi criada para conter os riscos dos frequentes deslocamentos de ações entre diferentes instâncias. Mas, segundo o relator, ela não resolve o problema.

Isso porque ainda há brecha para alteração da competência por vontade do acusado. Um parlamentar pode, por exemplo, renunciar antes da fase de alegações finais para forçar o envio dos autos a um juiz que ele considere mais simpático aos interesses da defesa.

## Natureza do crime

Por isso, o ministro sugeriu a interpretação de que o foro especial deve ser aplicado “em vista da natureza do crime praticado pelo agente, e não de critérios temporais relacionados ao exercício atual do mandato”.

Na lógica de Gilmar, se a diplomação do parlamentar, sozinha, não justifica o envio dos autos para os tribunais, o fim do mandato também não é razão para o retorno deles à primeira instância.

O [decano do STF](#) entende que o foro especial deve se manter mesmo após o fim do exercício das funções porque a saída do cargo “não ofusca as razões que fomentaram a outorga de competência originária aos tribunais”.



Na verdade, é justamente com o fim do mandato que os adversários do político têm “mais condições de exercer influências em seu desfavor, e a prerrogativa de foro se torna mais necessária para evitar perseguições e maledicências”.

Ainda de acordo com o relator, se o objetivo da prerrogativa de foro é garantir ao agente a tranquilidade necessária para “agir com brio e destemor, e tomar decisões, por vezes, impopulares”, não é certo que, após o desligamento do cargo, as ações penais contra ele saiam do colegiado que “reúne mais condições de resistir a pressões indevidas” e passem a tramitar na primeira instância da Justiça local.

O ministro ainda citou exemplos hipotéticos, como o juiz que recebe pedido de medidas cautelares contra políticos influentes no final de sua carreira e o governador que, no último ano do mandato, contraria interesses corporativos da magistratura ou do Ministério Público.

“Todos eles correm risco de retaliações devido a atos praticados no exercício de suas funções — risco que se agrava com o desligamento do cargo”, pontuou Gilmar.

“Garantir a esses agentes a prerrogativa de serem julgados por juízes experientes, no tribunal escolhido pelo legislador, mesmo após a aposentadoria ou fim do mandato, parece ser a melhor maneira de preservar a liberdade de ação no desempenho das suas funções.”

Desde que foi enviado à Justiça Federal, o caso de Marinho passou por deslocamentos frequentes. A denúncia foi oferecida e a ação penal tramitou por quase quatro anos no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por três anos na primeira instância do Pará e por mais dois anos na primeira instância do Distrito Federal.

Gilmar ressaltou que, após mais de uma década, a instrução processual ainda não foi concluída e nem mesmo houve interrogatório do réu. “Esse andar trôpego é um retrato sem filtro dos prejuízos que podem ser gerados pelo entendimento atual, que, com a devida vênia, traz instabilidade para o andamento das investigações e ações penais.”

## Recalibragem

Gilmar havia enviado o pedido de Marinho diretamente ao Plenário por entender que a análise tem o potencial de “alterar, em parte, a orientação em vigor” desde 2018, e que o julgamento pode “recalibrar os contornos” do foro especial.

As discussões em torno do alcance do foro por prerrogativa de função voltaram a ganhar força por causa das investigações do assassinato da vereadora [Marielle Franco](#).

O caso foi parar no Supremo depois que a Polícia Federal apontou a participação do deputado federal Chiquinho Brazão no assassinato. Ele seria um dos mandantes. Na época do crime, no entanto, era vereador na cidade do Rio de Janeiro.

**Clique [aqui](#) para ler o voto de Gilmar**

**Clique [aqui](#) para ler o voto de Mendonça**

**Inq 4.787**

**HC 232.627**

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-set-23/mendonca-abre-divergencia-e-supremo-retoma-julgamento-sobre-foro-especial/>