

Foro por prerrogativa de função: garantia ou privilégio?

18/09/2025

A trajetória do foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal, nas últimas três décadas, revela um movimento pendular entre dois polos normativos: de um lado, a leitura do foro como garantia institucional do cargo (ou do mandato), voltada a proteger a independência funcional; de outro, a percepção do foro como exceção ao juiz natural, cuja interpretação deve ser restritiva para não corroer a igualdade republicana. Esse pêndulo pode ser observado em três marcos decisórios: 1) o cancelamento da Súmula 394 no Inquérito 687 (1999); 2) a restrição material e temporal do foro na AP 937 (QO) (2018); e 3) a redefinição no HC 232.627 (2025), que admite a subsistência do foro após o término do mandato, quando o delito tiver sido cometido no exercício e em razão do cargo.

Para situar a evolução jurisprudencial, é útil mapear a arquitetura constitucional do foro por prerrogativa de função. Nesse sentido, a Constituição distribui competências penais originárias segundo a relevância institucional do cargo e a lógica federativa, sempre como exceção ao juiz natural comum. No plano federal, o presidente da República é processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal por infrações penais comuns (artigo 102, I, “b”), ao passo que os crimes de responsabilidade seguem regras próprias, de natureza político-jurisdicional, não tratadas aqui.

Os membros do Congresso (deputados federais e senadores) também se submetem ao STF nas infrações penais comuns (artigo 102, I, “b”), sob o regime das imunidades parlamentares (artigo 53), que modulam o modo de persecução sem criar foro autônomo — a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos e a possibilidade de sustação do andamento do processo, por decisão da respectiva Casa, operam como contrapesos institucionais dentro da própria competência do Supremo.

No âmbito subnacional, a Constituição desloca a competência originária para cortes de cúpula adequadas ao desenho federativo. Os governadores de estado e do Distrito Federal respondem no Superior Tribunal de Justiça por crimes comuns (artigo 105, I, “a”); quanto a crimes de responsabilidade, há regime próprio que não será objeto desta análise. No plano municipal, os prefeitos são processados e julgados perante o Tribunal de Justiça (artigo 29, X), solução que retira o feito do juiz singular e o submete a um colegiado estadual, preservando o distanciamento mínimo em relação ao ambiente político local; quanto às hipóteses de infrações político-administrativas, igualmente se aplicam regras específicas.

Marcello Casal Jr/Agência Brasil



Esse mosaico evidencia uma estratificação do foro: presidente e parlamentares no STF; governadores no STJ; prefeitos nos TJs. Em todos os casos, a prerrogativa aparece como mecanismo excepcional de proteção funcional — e não como atributo pessoal do agente. É sobre esse alicerce normativo que a jurisprudência do STF, nas últimas décadas, operou seus movimentos de restrição, estabilização e recalibração, buscando compatibilizar a garantia institucional com as exigências republicanas de igualdade e juiz natural.

Antes de 1999: paradigma da Súmula 394

Sob a égide da Constituição de 1946, o STF consolidou a Súmula 394 — *“Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”* —, de modo que bastava a prática do fato durante o mandato para que a competência especial perdurasse mesmo após o seu término. A racionalidade subjacente era institucional: o foro funcionava como escudo ao livre exercício de funções de Estado contra eventuais pressões do juízo comum, servindo à independência do cargo e não à concessão de vantagem pessoal ao agente.

Por muito tempo, não houve dissenso quanto ao que fora assentado na Súmula 394, mas, ao final da década de 1990, amadureceu o questionamento sobre a compatibilidade dessa “perenidade” do foro com os valores de igualdade e com a própria ideia republicana de excepcionalidade das competências originárias. Na prática, o modelo produzia a perpetuação da competência especial por referência ao momento do fato, favorecendo a ultratividade do foro mesmo quando extinto o vínculo funcional; com isso, processos permaneciam nas cortes superiores ainda que o titular já não ocupasse o cargo, deslocando o centro de gravidade da prerrogativa do campo estritamente funcional para um efeito pessoal que o debate posterior buscava reavaliar.

1999-2018: o Inquérito 687 e cancelamento da Súmula 394

O Inquérito 687 (QO) marca a inflexão: o STF cancela a Súmula 394 e repõe o foro no seu âmbito estrito, afirmando que *“as prerrogativas de foro, pelo privilégio que de certa forma conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos”*. A partir dessa premissa, fixa-se a tese de que a prerrogativa visa *“garantir o exercício do cargo ou do mandato, e não a proteger quem o exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo”*, de modo que, cessado o mandato, cessa também o foro, permanecendo as regras funcionais apenas enquanto durar o exercício da função.

Spacca

A razão de decidir é abertamente republicano-igualitária: por se tratar de exceção ao juiz natural, a leitura do foro deve ser restrita; deslocá-lo para a pessoa, e não para o cargo, desnatura o instituto, afronta a igualdade e banaliza a competência excepcional. Coerente com esse vetor, a Corte rejeita, ainda na QO, a edição de novo enunciado que preservasse a competência especial para inquéritos ou ações iniciados após a cessação do mandato, registrando, contudo, a necessidade de cautelas de transição para evitar paralisia ou retrocesso na persecução penal.

Sob esse aspecto, o debate mais sensível concentra-se no alcance temporal da virada e nos efeitos sobre processos em curso (*ex nunc* versus retroatividade), razão pela qual o tribunal explicita balizas e mecanismos de transição para compatibilizar segurança jurídica e efetividade. No plano prático, a alteração é substancial e a regra torna-se clara a partir de 1999: extinto o mandato ou cargo, a competência se desloca ao primeiro grau. Com isso, desincentivam-se estratégias litigiosas baseadas na ultratividade do foro e reancora-se a prerrogativa em sua essência institucional: proteger o exercício da função, não conferir um benefício residual ao indivíduo.

2018-2025: AP 937 (QO) e dupla restrição

Em 2018, na Questão de Ordem da Ação Penal 937, o Plenário agregou dois filtros ao foro por prerrogativa de função: (1) material, ligado à natureza do fato analisado, e (2) temporal e estabilizador, ligado ao momento processual. Por maioria, assentou-se que *“o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”* e, cumulativamente, que *“após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência [...] não será mais afetada em razão de o agente vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava”*. Determinou-se, ainda, a aplicação imediata do novo entendimento, com ressalva dos atos e decisões proferidos sob a jurisprudência anterior, de modo a compatibilizar segurança jurídica e eficácia.

Nesse contexto, a razão de decidir da corte parte de uma leitura estrita das competências originárias, por se tratar de uma exceção ao juiz natural, e enfrenta o problema do “foro itinerante” por meio de um marco objetivo de estabilização. Assim, o voto condutor do acórdão registra a preocupação com a “perpetuação de jurisdição” e justifica a fixação do ponto de não retorno na fase de alegações finais exatamente para impedir deslocamentos táticos de competência por mudanças supervenientes de cargo dos envolvidos.

No plano prático, a decisão recalibrou o foro em duas frentes. Materialmente, excluiu do âmbito da prerrogativa os fatos sem nexo funcional, recentrando a competência excepcional naquilo que, de fato, diz respeito ao exercício das funções. Temporalmente, barrou mudanças estratégicas de instância após as alegações finais, fixando um marco processual que impede idas e vindas conforme a conveniência do momento político. A partir desse regramento, diversos feitos foram remetidos ao primeiro grau, e o tribunal passou a aferir caso a caso a consistência do nexo “em razão do cargo”, evitando que a exceção se dilatasse por analogias indevidas e preservando a coerência do novo arranjo.

2025-hoje: HC 232.627 e subsistência do foro após o mandato

No HC 232.627, o STF promove a última virada: o Plenário admite que, quando o crime tiver sido cometido no exercício e em razão do cargo, o foro por prerrogativa subsiste mesmo após o afastamento do agente, firmando a tese de que *“a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício”*. Deste modo, o acórdão reafirma os parâmetros já consolidados: delitos anteriores à diplomação permanecem no primeiro grau e a necessidade do crime ser em razão do cargo, em harmonia com a AP 937.

Contudo, a razão de decidir desloca o centro de gravidade para o critério material — o nexó “em razão do cargo” —, partindo da ideia de que a proteção institucional ainda reclama tratamento excepcional mesmo quando o mandato já se encerrou, sempre que o fato tenha nascido do exercício funcional; com isso, busca-se evitar que a cessação do vínculo, por quaisquer razões, quebre a unidade institucional do caso analisado e estimule incentivos processuais disfuncionais, preservando o julgamento na instância constitucionalmente competente. No plano prático, o novo recorte mitiga deslocamentos automáticos ao primeiro grau quando houver nexó funcional inequívoco, desestimula estratégias de renúncia oportunista no curso dos processos e mantém a necessidade de relação do crime com o cargo, sem afastar a cláusula temporal que reserva ao juízo comum os crimes pré-diplomação.

Em certa medida, a solução adotada pelo STF se reaproxima da linha proposta pelo voto-vista vencido do ministro Sepúlveda Pertence no Inquérito 687, em 1999. Naquela oportunidade, Sepúlveda Pertence alegou que *“para a tranquilidade no exercício do cargo ou do mandato – se para essa tranquilidade contribui, como pressupõe a Constituição, a prerrogativa de foro – ao seu titular mais importa tê-lo assegurado para o julgamento futuro dos seus atos funcionais do que no curso da investidura, quando outras salvaguardas o protegem”* ¹.

Importa destacar que, no ponto específico da manutenção do foro após o término do mandato mesmo sem instrução encerrada, houve reposicionamentos relevantes em relação à orientação firmada na AP 937. Nesse aspecto, os ministros Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli — que em 2018 compuseram a corrente restritiva (foro apenas para crimes no cargo e em razão dele, com estabilização só após as alegações finais) — aderiram, no HC 232.627, à tese de subsistência do foro pós-mandato para crimes praticados no exercício e em razão do cargo, abrangendo inclusive hipóteses em que a denúncia é oferecida depois de encerrado o mandato. Permaneceram na linha anterior, e, portanto, vencidos em 2025, os ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Registre-se, por fim, que os ministros Nunes Marques, Cristiano Zanin e Flávio Dino não participaram do julgamento de 2018, razão pela qual não integram essa análise.

Garantia do cargo, não privilégio pessoal

O foro por prerrogativa de função deve ser compreendido como garantia institucional do livre exercício do mandato ou cargo, e não como privilégio pessoal. Disso decorrem duas premissas: (1) em primeiro lugar, a prerrogativa deve proteger o mandato, assegurando independência

decisória e mitigando interferências locais; não é um bônus individual, mas um mecanismo que se ativa porque há cargo. Não por acaso, no Inquérito 687 (QO) o STF registrou que “a prerrogativa de foro visa a garantir o exercício do cargo ou do mandato, e não a proteger quem o exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo”; e (2) em segundo lugar, por excepcionar o juiz natural, o foro demanda interpretação estrita, sob pena de desnaturar a própria exceção e vulnerar a igualdade. Ao cancelar a Súmula 394, o Supremo fixou esse freio hermenêutico: “as prerrogativas de foro [...] não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos”.

Dito isso, a tese vigente no HC 232.627 contém um ônus argumentativo que, a rigor, não se cumpre: se o bem jurídico tutelado é a liberdade do exercício do cargo, encerrado esse exercício, desaparece o fundamento da prerrogativa. Manter o foro após o término — ainda que apenas quando o fato tenha sido no exercício e em razão do cargo — reintroduz, por via reflexa, a lógica pessoalizante que o Tribunal rejeitou ao cancelar a Súmula 394.

Sob essa perspectiva, relevante a passagem do voto do ministro Moreira Alves no Inquérito 687 que disserta sobre a interpretação restritiva do foro: “a prerrogativa de foro é, sem dúvida, excepcional. Ela afasta o Juiz natural nos termos estritos da Constituição, ou seja, em favor do parlamentar que permaneça no exercício do mandato durante o processo e por ocasião do julgamento por esta Corte. A Constituição não diz que essa prerrogativa persiste, depois de o parlamentar deixar de sê-lo, se o crime de que ele é acusado for cometido durante o exercício do mandato, nem que o tenha sido em decorrência desse exercício”².

É verdade que a corte em 2018 reconduziu a solução a um critério material estrito (“em razão do cargo”), pretendendo evitar manobras e assegurar a unidade de tratamento. Todavia, esse argumento não basta para transpor a barreira teórica central: se não há mais mandato, não há risco atual ao livre exercício. Sendo assim, o que resta é, no máximo, um rescaldo institucional do passado — insuficiente para justificar um foro excepcional.

Em termos de igualdade, a permanência do foro após o mandato cria uma assimetria sem contrapartida funcional: dois cidadãos, ambos hoje sem cargo, responderão perante juízos diversos por fatos pretéritos, apenas porque um deles já ocupou função que não ocupa mais. Esse arranjo, avançando sobre a exceção, reaproxima o sistema da lógica que o STF afastou em 1999, quando desautorizou leituras ampliativas da prerrogativa.

Traz-se, nesse aspecto, trecho do voto do ministro Carlos Velloso no Inquérito 687, que subsidiou a revogação: “os cidadãos devem ser julgados pelo juiz natural de todos eles. Assim, as normas que estabelecem foro privilegiado, que é o nome correto do foro por prerrogativa de função, devem ser interpretadas em sentido estrito, sem possibilidade de ampliação”³.

Do ponto de vista prático, os objetivos legítimos de evitar fraudes (renúncias oportunistas) e travar o foro itinerante já haviam sido satisfatoriamente atendidos pela AP 937 (QO) ao: (1) restringir o foro a crimes no cargo e em razão do cargo e (2) estabilizar a competência após as alegações finais. Assim, a solução da QO esvaziou o principal incentivo à manipulação da competência, preservando a teleologia original do foro (proteção enquanto se exerce o cargo) sem prorrogar efeitos depois de cessado o mandato. Por outro lado, o HC 232.627, ao

restabelecer uma ultratividade material (ainda que cirúrgica), tensiona a coerência do sistema com a premissa republicana e o princípio da igualdade entre brasileiros.

Em síntese: garantia institucional não se converte em privilégio residual. Extinto o mandato, extingue-se a prerrogativa — como a corte expressamente registrou em 1999 — sob pena de violar a igualdade e o juiz natural. Destaca-se que o bem tutelado não mais subsiste com o final do mandato. Para coibir fraudes, bastam as travas processuais da AP 937, e para preservar a igualdade, impõe-se não estender o foro para além do mandato.

Referências bibliográficas:

STF. HC nº 232.627, rel. min. Gilmar Mendes, plenário, j. em 12/03/2025.

STF. AP nº 937, rel. min. Roberto Barroso, plenário, j. em 03/05/2018.

STF. Inq nº 687, rel. min. Sidney Sanches, Plenário, j. em 25/08/1999.

Notas:

¹Voto do min. Sepúlveda Pertence no Inq nº 687, p. 263.

²Voto do min. Moreira Alves no Inq nº 687, p. 285.

³Voto do min. Carlos Velloso no Inq nº 687, p. 295.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-set-18/foro-por-prerrogativa-de-funcao-garantia-ou-privilegio/>