

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. INQUÉRITO POLICIAL. QUESTÃO DE ORDEM EM AGRAVO REGIMENTAL. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PREVALÊNCIA MESMO APÓS A CESSAÇÃO DO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA RECONHECIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Questão de ordem suscitada nos autos de inquérito policial instaurado sob supervisão desta Corte para apurar suposto envolvimento de ex-Senadora da República em delitos de corrupção passiva, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e organização criminosa.

2. *Fato relevante.* Caso em que os fatos investigados teriam ocorrido durante o exercício do cargo de Senadora e em razão dele. Diante do encerramento do mandato, o Relator determinou a remessa dos autos à Justiça Estadual.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão de ordem discute se o foro por prerrogativa de função para julgamento de crimes funcionais, cometidos *no cargo e em razão dele*, deve ser mantido mesmo após o afastamento das funções públicas, por qualquer causa (renúncia, não reeleição, cassação etc.).

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O ministro Gilmar Mendes votou para reconhecer a competência originária desta Corte para supervisão do inquérito policial e propôs a fixação da 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.”

5. Segundo o Relator, esse entendimento está mais alinhado aos próprios fundamentos da prerrogativa de foro, que são garantir o exercício do cargo com tranquilidade e independência, bem como evitar pressões externas sobre o órgão julgador. Apontou, ainda, que essa interpretação evita flutuações de competência dos tribunais ao longo da tramitação dos processos criminais, que trazem instabilidade, lentidão e se sujeitam a manipulações pelo acusado.

6. Tal proposta revisa o entendimento adotado pelo Plenário desta Corte no julgamento do Inq 687-QO (Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 25.08.1999), em que se decidiu que o fim do exercício do cargo que conferia foro privilegiado ao seu ocupante encerra também a competência do tribunal para o julgamento, com o consequente cancelamento da Súmula 394.

7. Por outro lado, conforme reconhecido pelo próprio Relator, não se altera a tese central fixada por esta Corte na AP 937-QO (sob minha relatoria, j. em 03.05.2018) de que “[o] foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”.

8. Considerando as finalidades constitucionais da prerrogativa de foro e a necessidade de solucionar o problema das oscilações de competência, que seguem

produzindo o indesejado efeito de morosidade e disfuncionalidade do sistema de justiça criminal, entendo adequado definir a estabilização do foro por prerrogativa de função, mesmo após a cessação das funções.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Voto no sentido de acompanhar o ministro Gilmar Mendes na resolução da questão de ordem e na tese proposta.

10. *Tese de julgamento: "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".*

Atos normativos citados: Constituição Federal, arts. 53, § 1º, e 102, I, *b e c*.

Jurisprudência citada: Inq 687-QO (1999), Rel. Min. Sydney Sanches, AP 937-QO (2018), Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

1. Trata-se de inquérito policial instaurado sob supervisão desta Corte para apurar suposto envolvimento de ex-Senadora da República em delitos de corrupção passiva, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e organização criminoso. A hipótese investigativa é no sentido de que a parlamentar, no exercício do cargo, teria utilizado sua influência política para alojar parentes e aliados nos cargos de direção na Companhia de Docas do Espírito Santo – CODESA.

2. Conforme relatório, os fatos investigados teriam ocorrido durante o exercício do cargo de Senadora e em razão dele. Diante do encerramento do mandato, o Relator determinou a remessa dos autos à Justiça Estadual do Espírito Santo. A defesa da ex-Senadora recorreu desta decisão ao Plenário, requerendo o arquivamento do inquérito policial, por ausência de justa causa e excesso de prazo nas investigações.

3. O Ministro Gilmar Mendes suscita a presente questão de ordem, propondo que a competência dos tribunais para julgamento de crimes cometidos em razão do cargo prevalece mesmo com o fim do mandato ou aposentadoria do titular.

4. A controvérsia jurídica consiste em definir se a prerrogativa de foro para julgamento de crimes funcionais, cometidos *no cargo e em razão dele*, deve ser mantida mesmo após o afastamento das funções públicas, por qualquer causa (renúncia, não reeleição, cassação etc.), e ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado o seu exercício.

5. O Ministro Gilmar Mendes resolve a questão de ordem reconhecendo a competência originária desta Corte para supervisão do inquérito policial. Propõe a fixação da seguinte tese: “[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”. Entende, assim, que o foro por prerrogativa de função, reconhecido unicamente em razão do cometimento de crime durante o exercício do cargo e com relação às funções desempenhadas, deve ser mantido independentemente de o acusado continuar ou não exercendo o cargo.

6. Segundo ele, esse entendimento está mais alinhado aos próprios fundamentos da prerrogativa de foro, que são garantir o exercício do cargo com tranquilidade e independência, bem como evitar pressões externas sobre o órgão julgador. Aponta, ainda, que essa interpretação evita flutuações de competência dos tribunais ao longo da tramitação dos processos criminais, que trazem instabilidade, atrasam a solução dos casos e se sujeitam a manipulações pelo acusado.

7. Em essência, a proposta resgata a Súmula 394 desta Corte, aprovada em 1964, nos seguintes termos: “[c]ometido 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”. O enunciado foi cancelado, em 1999, no julgamento do Inq 687-QO, por decisão unânime do Plenário desta Corte, então composto pelos Ministros Carlos Velloso, Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Galotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco

Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Naquela ocasião, definiu-se que:

“[...] A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expensas, pois, no art. 102, I, 'b', estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar 'os membros do Congresso Nacional', nos crimes comuns. Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice-Presidente, o ex-Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, "b" e "c"). Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato. Dir-se-á que a tese da Súmula 394 permanece válida, pois, com ela, ao menos de forma indireta, também se protege o exercício do cargo ou do mandato, se durante ele o delito foi praticado e o acusado não mais o exerce. Não se pode negar a relevância dessa argumentação, que, por tantos anos, foi aceita pelo Tribunal. Mas também não se pode, por outro lado, deixar de admitir que a prerrogativa de foro visa a garantir o exercício do cargo ou do mandato, e não a proteger quem o exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo. [...]”.

(Inq 687 QO, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 25.08.1999.)

8. Àquela altura, o foro por prerrogativa de função abarcava inclusive os crimes praticados antes da investidura no cargo e os que não guardavam qualquer relação com o seu exercício, o que contribuía para gerar impunidade e retardar a responsabilização de agentes públicos por crimes de naturezas diversas. Além disso, com o cancelamento da Súmula 394, tornaram-se frequentes os deslocamentos de competência no curso do processo (conforme iniciava ou findava um mandato, por exemplo, por renúncia, não reeleição ou eleição para cargo diverso). Esse “sobe-e-desce” processual produzia evidente prejuízo para o encerramento das investigações, afetando a eficácia e a credibilidade do sistema penal. Alimentava, ademais, a tentação permanente de manipulação da jurisdição pelos réus.

9. Em resposta a esse cenário, no julgamento da AP 937-QO (sob minha relatoria, j. em 03.05.2018), o Plenário desta Corte assentou a

indispensabilidade da relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo (pertinência temática), de modo a assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções, realizando adequadamente princípios constitucionais estruturantes, como igualdade e república. O aspecto central da tese então firmada é que não incide a prerrogativa em relação a fatos delituosos praticados antes da investidura no cargo ou que, ainda que praticados durante o exercício do cargo, não tenham pertinência com as funções. Na ocasião, o STF assentou que o foro especial deve ser concebido e aplicado em vista da natureza do crime praticado pelo agente, nos termos da seguinte tese: “[o] foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”.

10. Pois bem. A proposta do Ministro Gilmar Mendes no presente caso não altera o entendimento firmado na AP 937-QO. Ao contrário, conforme reconhecido por ele em seu voto, a tese “mantém os critérios fixados na AP 937-QO”. A inovação consiste apenas na estabilização do foro para julgamento dos crimes praticados *no exercício* do cargo e *em razão* do cargo mesmo após a cessação das funções, com objetivo de acabar com os deslocamentos de competência que geram atrasos, ineficiências e prescrição.

11. Nesse ponto, cabe ressaltar que a AP 937-QO, também com o intuito de enfrentar os prejuízos à instrução processual ocasionados pelas frequentes mudanças de competência, estabeleceu um marco temporal a partir do qual a competência do Tribunal não mais se alteraria: a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais. Esse marco, porém, foi definido no quadro do precedente fixado no Inq 687-QO. Não foi objeto da questão de ordem na AP 937 a discussão sobre a aplicação da prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, tivessem deixado o exercício do cargo ou do mandato. Na ocasião, apenas se admitiu a possibilidade excepcional de prorrogação de competência com o objetivo de preservar a efetividade e racionalidade da prestação jurisdicional.

12. Como se percebe, portanto, está em deliberação não a revisão do posicionamento adotado pela Corte no julgamento da AP 937-QO, mas sim da decisão proferida no julgamento do Inq 687-QO. Nesse

ponto, considerando as finalidades constitucionais da prerrogativa de foro e a necessidade de solucionar o problema das oscilações de competência, que continua produzindo os efeitos indesejados de morosidade e disfuncionalidade do sistema de justiça criminal, entendo adequado definir a estabilização do foro por prerrogativa de função, mesmo após a cessação das funções.

13. Em conclusão, mantida a premissa de que o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas, acompanho o ministro Gilmar Mendes na resolução da questão de ordem e na tese proposta.

É como voto.