

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**RUBENS BEÇAK**

**MICHELLE ASATO JUNQUEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Rubens Beçak, Michelle Asato Junqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-349-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I**

---

### **Apresentação**

#### **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os trabalhos reunidos oferecem um panorama denso e plural dos desafios contemporâneos do constitucionalismo e da democracia, articulando teoria, dogmática jurídica e análise empírica. As pesquisas abordam, sob diferentes enfoques, a crise e a reinvenção da participação democrática, seja pela análise crítica do orçamento participativo e de sua colonização partidária, com a proposição do sorteio como alternativa deliberativa, seja pela reflexão sobre o valor do dissenso na democracia. Temas como cidadania digital, desinformação eleitoral e regulação das redes sociais evidenciam a urgência de novas formas de ciberregulação compatíveis com a liberdade de expressão e a integridade dos processos democráticos. Também se destacam investigações interdisciplinares, como a análise neurocomportamental da retórica populista, que ilumina os mecanismos psicológicos de mobilização política, ampliando o diálogo entre Direito, neurociência e teoria democrática.

Outro eixo central concentra-se na jurisdição constitucional e em seu impacto sobre o arranjo político-institucional brasileiro. Os textos examinam criticamente o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos fundamentais, na concretização do princípio da igualdade social, na redefinição do foro por prerrogativa de função e nos dilemas do ativismo judicial, da judicialização da política e da autonomia municipal. A tensão entre formalismo e

responsividade, a ponderação de princípios no controle de constitucionalidade, os efeitos da expansão judicial sobre a democracia e a exigência de prévio requerimento administrativo revelam os limites e as potencialidades do constitucionalismo contemporâneo. Completam esse quadro reflexões teóricas sobre liberdade, trabalho, livre iniciativa, democracia militante, anistia para crimes contra o Estado e hospitalidade urbana, compondo um mosaico crítico que reafirma o compromisso acadêmico com a defesa da Constituição, da democracia e dos direitos fundamentais em tempos de instabilidade e transformação.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Michelle Asato Junqueira

Rubens Beçak

# **O FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: O NOVO ENTENDIMENTO DO STF NO JULGAMENTO DO HC 182.049/DF E O AUMENTO DO CONTROLE DA CLASSE POLÍTICA**

## **SPECIAL FORUM BY PREROGATIVE OF FUNCTION: THE BRAZILIAN SUPREME COURT'S NEW INTERPRETATION IN HC 182.049/DF AND THE EXPANSION OF CONTROL OVER THE POLITICAL CLASS**

**Marcelo Feitosa Zamora  
Fernando Henrique Pereira Menezes**

### **Resumo**

O presente estudo examina a transformação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao foro especial por prerrogativa de função, com ênfase no julgamento do HC 182.049/DF. A pesquisa evidencia como a mutação constitucional promovida pelo Tribunal redesenha os contornos desse instituto, deslocando o equilíbrio entre a proteção funcional de agentes públicos e princípios estruturantes do processo penal, como o juiz natural, a isonomia e a efetividade da jurisdição. A análise, apoiada em doutrina, jurisprudência e dados empíricos, demonstra que a nova orientação, ao restringir a abrangência do foro, busca responder às críticas históricas de morosidade e inefficácia, reforçando a responsabilização individual. Contudo, também amplia o poder de controle do STF sobre a classe política, o que suscita relevantes debates sobre legitimidade democrática, seletividade e risco de hipertrofia judicial. Ao final, o trabalho propõe um modelo interpretativo capaz de conciliar a funcionalidade do foro — como garantia ao exercício de funções estatais sensíveis — com a preservação das garantias fundamentais do processo penal.

**Palavras-chave:** Foro por prerrogativa de função, Supremo tribunal federal, Juiz natural, Mutação constitucional, Controle da classe política

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study examines the jurisprudential transformation of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) regarding the special forum by prerogative of function, with emphasis on the judgment of Habeas Corpus 182.049/DF. The research highlights how the constitutional mutation promoted by the Court reshapes the contours of this legal institute, shifting the balance between the functional protection of public officials and structural principles of criminal procedure, such as the natural judge, equality before the law, and the effectiveness of jurisdiction. Supported by doctrine, case law, and empirical data, the analysis demonstrates that the new orientation, by restricting the scope of the forum, seeks to address long-standing criticisms of slowness and inefficiency, reinforcing individual accountability. However, it also expands the STF's power of control over the political class, raising important debates on democratic legitimacy, selectivity, and the risk of judicial hypertrophy. Finally, the paper proposes an interpretive model that reconciles the forum's functionality—

as a safeguard for sensitive state functions—with the preservation of fundamental guarantees of criminal procedure.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Special jurisdiction, Brazilian supreme court, Natural judge, Constitutional mutation, Political elite control

## **1. INTRODUÇÃO**

A prerrogativa de foro por função pública, historicamente consagrada no ordenamento constitucional brasileiro, tem ocupado papel central nos debates sobre o equilíbrio entre proteção institucional e igualdade processual. Embora concebida como mecanismo de resguardo ao exercício independente de funções públicas relevantes, sua aplicação prática tem sido objeto de críticas quanto à morosidade, seletividade e eventual blindagem de autoridades contra a responsabilização penal. A presente pesquisa parte da análise do julgamento do HC 232.627/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal promoveu nova mutação constitucional sobre o alcance do foro especial, para discutir os impactos dessa mudança na estrutura do sistema penal, na separação dos poderes e na legitimidade democrática. O estudo busca compreender os fundamentos e os riscos da nova orientação jurisprudencial, contrapondo argumentos garantistas e institucionais, com base em doutrina, dados empíricos e jurisprudência comparada. O estudo adota o método dedutivo, partindo da análise do julgado paradigmático para construir um diálogo crítico com autores que discorrem sobre o tema.

## **2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO**

A prerrogativa de foro especial por exercício de função pública, usualmente chamada de “foro privilegiado”, constitui exceção à regra geral de competência criminal estabelecida pelo Código de Processo Penal (CPP), segundo a qual o réu deve ser processado e julgado pelo juiz natural do local onde se consumou a infração penal (art. 70 do CPP). Essa prerrogativa é prevista na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, e visa resguardar a independência funcional e a estabilidade institucional de determinadas autoridades públicas no exercício de cargos relevantes.

Nesse desenho excepcional, a competência para julgar determinadas autoridades é transferida para instâncias superiores, como o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais de Justiça ou Tribunais Regionais Federais, independentemente da natureza do delito ou da fase processual, desde que o fato tenha relação com o exercício da função.

Em contraposição, o foro geral do CPP adota uma lógica de territorialidade e imparcialidade funcional, fundada no princípio do juiz natural e na estrutura escalonada da jurisdição penal. Nesse modelo, todos os cidadãos são submetidos às mesmas regras

de competência, sendo processados perante juízes de primeira instância, com direito ao duplo grau de jurisdição e à ampla instrução probatória.

A universalidade do foro comum reflete a igualdade de todos perante a lei (art. 5º, *caput*, CF/88), ao passo que a prerrogativa de foro, embora de caráter funcional e não pessoal, rompe com essa equidade formal e demanda justificativas robustas de ordem institucional. A tensão entre esses dois regimes de competência – um excepcional e hierarquizado; outro ordinário e descentralizado – encontra-se no centro de debates contemporâneos sobre legitimidade democrática, eficiência penal e integridade do devido processo legal.

Portanto, o foro por prerrogativa de função se trata de uma exceção ao princípio da isonomia processual e ao juiz natural em sentido estrito, sendo justificada pela necessidade de preservar o exercício de funções públicas relevantes contra eventuais abusos, perseguições ou constrangimentos indevidos oriundos da atuação de autoridades judiciais de instâncias inferiores.

Essa prerrogativa, embora muitas vezes criticada pela opinião pública e por setores acadêmicos (GUEDES DOS SANTOS; BOLWERK, 2022, p. 23), encontra amparo em fundamentos constitucionais e institucionais sólidos. Historicamente, todas as Constituições brasileiras consagraram, em maior ou menor grau, algum tipo de foro por prerrogativa de função, demonstrando que o instituto está enraizado na tradição jurídica nacional. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consagra expressamente essa prerrogativa nos artigos 102 e 105, conferindo ao STF e ao STJ competências específicas para processar e julgar determinadas autoridades, como parlamentares federais, ministros de Estado e membros do Judiciário.

Mendes e Gonet Branco (2025, p. 446) pontificam que a prerrogativa funcional é instituída com vistas à proteção do interesse público ao regular exercício do cargo e não como privilégio pessoal de seu ocupante.

Nesse contexto, é possível afirmar que o foro por prerrogativa de função configura uma cláusula constitucional com natureza jurídica mista: possui elementos de garantia institucional e de organização do Poder Judiciário, e, ao mesmo tempo, está relacionada ao exercício de direitos fundamentais, como o devido processo legal e a imparcialidade do julgamento. Por isso, a sua interpretação deve buscar o equilíbrio entre a proteção da função pública e os princípios constitucionais estruturantes, como a igualdade, a moralidade e a vedação de privilégios.

A jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal refletiu, por muitos anos, esse entendimento. Durante décadas, vigorou 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*”), que assegurava a competência do STF mesmo após o fim do exercício do cargo, desde que o crime tivesse sido cometido durante o exercício do cargo público ou mandato eletivo. Tal orientação era justificada com base na ideia de continuidade da proteção institucional e na estabilidade funcional dos agentes públicos.

Nessa guisa, importa destacar as alterações jurisprudenciais do STF sobre o tema, demonstrando a ausência de estabilidade e alterações conforme o contexto político e a composição da Corte do momento. A título ilustrativo, recorda-se que, em 1957 (HC 35.501) e 1962 (Rcl 473), se firmou o entendimento de que autoridades mantinham o foro no STF e em outros foros especiais mesmo após deixarem o cargo, desde que o crime tivesse sido cometido durante o exercício da função.

Esse entendimento foi cristalizado em 1964 com a Súmula 394, acima citada, que assegurava o foro especial mesmo se a ação penal fosse iniciada após o fim do exercício da função pública. Apenas crimes cometidos após a saída do cargo não se beneficiavam da prerrogativa (Súmula 451).

Mas esse cenário mudou em 1999, com a Questão de Ordem no Inquérito 687, ocasião em que o STF revogou a Súmula 394, fixando tese de que o foro privilegiado só valia enquanto durasse o exercício do cargo.

Em reação, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.628/2002, tentando restabelecer o foro pós-mandato. No entanto, o STF julgou a manobra constitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797/2006, reafirmando o entendimento restritivo.

A virada definitiva veio em 2018, com o julgamento da Ação Penal 937-QO, relatada pelo Min. Luís Roberto Barroso. O STF fixou, então, a tese de que o foro especial só se aplica a crimes cometidos durante o exercício do cargo e com relação direta às funções desempenhadas, mantendo-se o processo criminal sob competência do foro especial, ainda que cessado o exercício da função pública, apenas na hipótese de haverem sido já apresentadas alegações finais.

Ainda em 2018, no Inq. 4.127, o STF reconheceu que reeleição com continuidade absoluta do mandato mantém o foro, reforçando a lógica de vínculo funcional direto. A partir de então, consolidou-se uma interpretação mais restritiva e

funcional da prerrogativa de foro, rompendo com o modelo protetivo anterior e alinhando-se ao princípio republicano da igualdade perante a lei.

Eis que, com o julgamento do HC 232.627/DF, ocorrido em março de 2025, o Plenário do Supremo Tribunal Federal alterou radicalmente o entendimento estabilizado havia mais de vinte e cinco anos.

Críticas severas foram sempre dirigidas ao instituto, especialmente em razão de sua extensão e do uso político que passou a ser feito da prerrogativa (GUEDES DOS SANTOS; BOLWERK, 2022, pp. 22-24). A morosidade dos tribunais superiores, a dificuldade de obtenção de condenações e a ausência de recursos ordinários (duplo grau de jurisdição) em face de decisões condenatórias proferidas em instância única, passaram a ser apontadas como elementos que transformavam o foro especial em um obstáculo à efetividade da justiça penal.

Especificamente quanto aos processos que tramitam no STF, apontava-se que a experiência institucional evidenciou que, na condição de instância máxima do Judiciário, não possui estrutura nem vocação para desempenhar a função de juízo criminal de primeiro grau (BARROSO, 2025, p. 86).

Sua atuação nessa seara tem se mostrado desajustada, sobretudo diante da elevada carga de processos que lhe são atribuídos, o que contribui para a morosidade na tramitação das ações penais originárias, favorecendo a ocorrência de prescrições e, consequentemente, a impunidade. Esse cenário compromete a legitimidade da Corte e a afasta de sua missão constitucional precípua, que é a de zelar pela guarda da Constituição e solucionar os temas centrais da vida institucional do país.

Nesse diapasão, é seguro afirmar que, embora haja alguma compatibilidade com a ordem constitucional brasileira, o foro especial tem o condão de se opor à igualdade em seu aspecto formal. Destarte, a jurisprudência do STF evoluiu seu entendimento para a necessidade de se manter o foro apenas em parte, restringindo seu alcance a determinadas situações, especialmente relacionadas ao exercício direto da função pública.

A resposta institucional veio por meio de alterações jurisprudenciais e debates legislativos que buscaram restringir o alcance do foro especial. O julgamento da Ação Penal n. 937-QO no ano de 2018, e sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, simbolizou esse movimento de contenção. Com efeito, essa primeira virada interpretativa consolidou a exigência de que o crime tivesse sido praticado no exercício do cargo e em razão das funções exercidas, descartando tanto os delitos anteriores ao exercício da função pública quanto os que não guardavam relação direta com ele.

O novo critério buscou trazer coerência com os princípios do juiz natural e da igualdade processual, mas também provocou efeitos colaterais indesejados. Poderia o réu renunciar estrategicamente ao cargo para subverter a competência dos tribunais que atuavam em competência originária decorrente do foro especial, gerando nulidades ou retardando o trâmite processual. Tal comportamento instrumentalizou a jurisprudência e minou sua eficácia, levando a uma nova reflexão dentro da Corte Suprema.

### **3. A MANUTENÇÃO DO FORO ESPECIAL APÓS O AFASTAMENTO DO CARGO E SUAS IMPLICAÇÕES À LUZ DO JULGAMENTO DE QUESTÃO DE ORDEM NO HC 232.627 E NO INQUÉRITO Nº 4.787 PELO STF**

Diante disso, surgiu, no ano de 2024, uma proposta de reeleitura parcial dessa jurisprudência, defendendo a preservação do foro especial nos casos de crimes funcionais, mesmo após o encerramento do mandato. Essa posição, formulada pelo Ministro Gilmar Mendes em questão de ordem no âmbito do *Habeas Corpus* n. 232.627 e do Inquérito n. 4.787, sustenta que a cessação automática da competência compromete a lógica da prerrogativa, gera instabilidade e estimula condutas oportunistas por parte dos réus. Assim, propôs-se uma aplicação mais coerente do instituto, centrada no vínculo funcional do delito com o cargo anteriormente ocupado e com a estabilização da jurisdição.

Ressalte-se que tal proposta de revisitação do tema – tal como anteriormente –, deu-se à luz da técnica da mutação constitucional, ou seja, embora o texto do artigo 102, I, “b”, da Constituição permaneça inalterado após as referidas viragens hermenêuticas, a interpretação dada ao alcance do foro privilegiado sofreu significativas inflexões jurisprudenciais, culminando, nesse caso, em uma tentativa de reconciliação entre a funcionalidade institucional do STF e os princípios do processo penal democrático.

A análise doutrinária de Barroso (2025, p. 608) é especialmente útil para entender o alcance e os limites dessa transformação interpretativa. Para ele, a mutação constitucional ocorre quando há uma mudança no sentido atribuído a um dispositivo constitucional previamente interpretado, sem que se altere o seu texto. É exatamente isso que se verifica na proposta do Ministro Gilmar, interpretando-se a preservação do foro especial não como um privilégio pessoal, mas como mecanismo de proteção funcional, reinterpretando os critérios anteriormente fixados pela Corte – sobretudo na decisão da Ação Penal n. 937 – em resposta a novas leituras institucionais sobre a estabilidade da jurisdição penal e a prevenção da manipulação estratégica pelas partes investigadas.

Nesse contexto, o fundamento central do voto-condutor do Ministro Gilmar Mendes na questão de ordem no âmbito do HC n. 232.627 e do Inquérito n. 4.787 reside na proteção institucional. Para o ministro, a interpretação literal da regra da atualidade favorece comportamentos oportunistas e compromete o funcionamento dos tribunais superiores, de modo que a estabilização da competência, em contrapartida, fortaleceria a institucionalidade e impediria a manipulação estratégica da jurisdição penal.

Essa posição, embora minoritária inicialmente, passou a encontrar apoio crescente entre os ministros da Corte e ganhou relevância por oferecer um ponto de equilíbrio entre a crítica ao privilégio e a necessidade de proteção funcional. O modelo proposto valoriza o vínculo entre crime e função, garantindo ao mesmo tempo a estabilidade processual e o respeito ao princípio do juiz natural, desde que o foro não seja manipulado como escudo para a impunidade.

O Ministro Relator situa, em seu voto-condutor, o debate em um plano mais amplo de análise constitucional e comparada, apontando que a prerrogativa de foro não constitui um privilégio pessoal do agente público, mas uma proteção funcional conferida pelo ordenamento a determinados cargos de direção e representação estatal. Enfatiza que a finalidade desse instituto é assegurar o exercício livre das funções públicas, protegendo seus titulares de pressões indevidas, especialmente em contextos de perseguições políticas ou manipulações judiciais. Em seguida, o Ministro Gilmar reconstrói detalhadamente a evolução jurisprudencial do STF sobre o foro por prerrogativa de função, destacando duas linhas interpretativas principais que, em diferentes momentos, dominaram a jurisprudência da Corte Suprema. A primeira, chamada de “regra da contemporaneidade”, vincula a prerrogativa à natureza do crime e à relação funcional com o cargo ocupado. Por esse critério, o foro se aplica apenas a crimes cometidos durante o exercício do cargo e com vínculo temático direto com as funções desempenhadas. Já a segunda linha, conhecida como “regra da atualidade”, atrela o foro à mera ocupação do cargo, fazendo com que a competência do tribunal superior se inicie com a diplomação ou posse e se encerre com a cessação do mandato, independentemente da natureza do delito.

Foi nesse contexto de tensionamento jurisprudencial que se chegou, repise-se, ao julgamento da Ação Penal n. 937-QO, de relatoria do Ministro Barroso, em 2018. Aquele precedente representou uma virada interpretativa significativa, na qual o Plenário do STF decidiu que a prerrogativa de foro se aplica exclusivamente a crimes cometidos durante o exercício do cargo e com pertinência temática às suas funções. Contudo, a Corte

Suprema manteve o entendimento de que a cessação do cargo implica o envio do processo à primeira instância, salvo nos casos em que a instrução processual já estiver concluída.

Essa decisão foi recebida como um meio-termo entre as duas correntes anteriores, mas, segundo o Ministro Gilmar Mendes, acabou por consolidar um modelo híbrido que reúne o que há de mais restritivo nas duas teses, combinando a limitação material do foro com a cessação automática da competência. Tal arranjo, conforme argumentou o Ministro Relator, desvirtua a finalidade do instituto e acarreta insegurança jurídica, pois permite a fragmentação processual, a duplicidade de julgamentos e a instabilidade institucional.

Diante desse cenário, o voto do Ministro Relator propõe a superação parcial da jurisprudência da Ação Penal n. 937-QO, sugerindo que, ao menos nos casos de crimes funcionais, o foro especial subsista mesmo após o encerramento das funções públicas. A proposta se baseia na necessidade de preservar a lógica do instituto, evitar abusos e assegurar o julgamento célere e eficiente das ações penais de grande relevância política e social.

Ao concluir seu voto, o Ministro Gilmar Mendes sustenta que a manutenção do foro para crimes funcionais, mesmo após o encerramento do mandato, contribuirá para o fortalecimento do sistema de justiça e para a integridade do processo penal, evitando nulidades, recomeços processuais e prescrição de delitos. A proposta busca não apenas preservar direitos individuais, mas também proteger o interesse público e a eficiência institucional. Trata-se, portanto, de um voto de caráter construtivo, que propõe um redesenho racional do sistema de prerrogativas de função à luz da experiência histórica, da jurisprudência consolidada e da necessidade de modernização do processo penal em contextos de alta complexidade político-institucional.

Esse posicionamento, amparado por uma leitura teleológica e institucional da Constituição, recebeu o apoio dos ministros Luís Roberto Barroso, Cristiano Zanin, Flávio Dino, Alexandre de Moraes e Kassio Nunes Marques. Eles destacaram a necessidade de garantir estabilidade jurisdicional e impedir a flutuação artificial da competência, frequentemente motivada por táticas dilatórias. Para esses ministros, o foro especial não se constitui como privilégio pessoal, mas como instrumento de proteção da função pública, cujo alcance pode ser interpretado de forma sistemática e integradora.

Especificamente para o Ministro Luís Roberto Barroso, ao endossar a tese proposta pelo Ministro Gilmar Mendes e alterar seu próprio entendimento anterior plasmado no julgamento da Ação Penal n. 937-QO, do qual fora relator, a viragem

jurisprudencial fazia-se necessária diante da constatação de que a prerrogativa de foro deve permanecer estável, evitando o deslocamento de competência entre diferentes esferas judiciais ao longo da tramitação processual. Para o Ministro Barroso, a preservação da competência do STF, nesse contexto, é compatível com os próprios fundamentos constitucionais da prerrogativa, os quais visam assegurar o exercício das funções públicas com independência e proteção contra pressões externas, sem que isso se traduza em benefício pessoal do agente público detentor da prerrogativa do foro especial.

Em seu voto-vogal, o Ministro Barroso faz questão de afirmar que a tese proposta pelo Ministro Gilmar em nada contradiz o entendimento da AP 937-QO, pois mantém a exigência de pertinência temática entre o crime e o exercício funcional. Segundo o ministro, a inovação está, tão somente, na estabilização da competência mesmo após a cessação do cargo, medida necessária para evitar o que chamou de “sobe-e-desce processual”, que se traduz na alternância jurisdicional conforme o agente assume ou perde mandatos eletivos.

Essa flutuação, segundo o Ministro Barroso, gera instabilidade, morosidade e favorece manobras defensivas que comprometem a efetividade do sistema de justiça criminal. Ademais, ele recorda que, ao tempo do julgamento do Inquérito n. 687-QO, o foro por prerrogativa de função abrangia inclusive crimes anteriores à assunção ao cargo e desconectados de suas atribuições, o que de fato contribuía para a impunidade e foi revisto em 2018. No entanto, a nova proposta visa um equilíbrio institucional que impeça que o término do cargo seja usado como estratégia de deslocamento de jurisdição.

A solução perfilhada pelo Ministro Barroso parte da premissa de que o foro não é um privilégio da pessoa, mas uma garantia do cargo para a preservação do interesse público. Assim, o Ministro Barroso defende que, uma vez configurada a prática de crime funcional no exercício do mandato, a competência do tribunal originário deve se manter, independentemente de quando se iniciem as investigações ou ações penais. O raciocínio, segundo seu voto, é de que a estabilização da competência contribui para a racionalidade processual e evita danos à instrução criminal, favorecendo a integridade e eficiência da atividade jurisdicional.

Em sua conclusão, o Ministro Barroso votou, em suma, no sentido de acompanhar o Ministro Relator Gilmar Mendes na fixação da tese de julgamento segundo a qual “*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*”. O Ministro Barroso visou,

portanto, contribuir com um passo relevante para a estabilidade e funcionalidade do sistema de justiça penal em casos que envolvem agentes públicos de alta investidura.

D'outro turno, os Ministros Edson Fachin, André Mendonça e Carmen Lúcia proferiram votos em sentido diametralmente oposto, com o intuito de que a prerrogativa de foro cesse imediatamente com a extinção do mandato ou cargo público antes exercido.

O Ministro Fachin arguiu que a garantia do juiz natural, bem como a irretroatividade das normas sobre competência, são instrumentos eficientes para assegurar a imparcialidade do julgador, impossibilitando a alteração de regras em meio ao julgamento. Compõe, portanto, a busca pela imparcialidade em um julgamento justo, em repúdio a todo e qualquer tipo de privilégio. Registrhou, ao final, que a Suprema Corte realizará, de todo modo, em algum momento, o escrutínio necessário das decisões proferidas pelas instâncias ordinárias, não havendo que se falar em possível abuso ou imparcialidade, dado que existem remédios jurídicos rápidos e eficientes a fim de impedir as arbitrariedades, ao contrário de decisões na Suprema Corte, das quais não há instância revisional.

Por sua vez, a Ministra Carmen Lúcia sustentou que não se pode presumir, aprioristicamente, a imparcialidade de juízes de primeiro grau sob o argumento de suposto risco de pressões externas e impacto político, sob pena de colocar em dúvida todo o sistema judicial em vigência. Seguiu afirmado que a interpretação constitucional sobre dispositivos que tratam da competência por prerrogativa de função deve ser restritiva, pois a exegese extensiva privilegiaria a pessoa e não resguardaria o cargo.

O Ministro André Mendonça, por sua vez, explanou sobre a possibilidade de se instituir um tribunal de exceção, na medida em que a competência originária em matéria penal é de juízes de primeiro grau e que qualquer exceção se submete ao regime de direito estrito. Registrhou, ainda, que o alargamento do foro por prerrogativa de função para período posterior ao fim do exercício do cargo ou função do agente político contraria a jurisprudência construída de forma gradativa e constante pelo STF nas últimas duas décadas.

Portanto, os votos divergentes concluíram que, cessado o exercício do cargo ou função do agente político, deve cessar imediatamente o foro por prerrogativa, pois a sua manutenção violaria o princípio do juiz natural ao permitir alteração de competência com base em fatos pretéritos; feriria o princípio do devido processo legal e a regra da competência legal previamente estabelecida; o caráter excepcional do foro deve ser

interpretado restritivamente; e a proposição instaurada pelos votos vencedores criaria um tribunal de exceção ao manter um órgão jurisdicional por vínculo passado.

#### **4. IMPACTOS NA EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO PENAL, NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E NO CONTROLE DA CLASSE POLÍTICA**

A manutenção da competência do tribunal superior após a cessação do cargo tem implicações diretas sobre a celeridade e estabilidade da persecução penal, bem como sobre o princípio da isonomia processual. Se, por um lado, evita o fracionamento da jurisdição e a repetição de atos processuais, por outro, suscita preocupações quanto à concentração de competência em cortes não vocacionadas à instrução penal.

A respeito da controvérsia, a doutrina de Barroso (2025, p. 86) adverte:

“A interpretação do sentido e alcance do foro privilegiado voltou a sofrer nova mutação. A prática tem demonstrado que o Supremo Tribunal Federal, como corte suprema, não é um tribunal vocacionado para o processamento de ações penais originárias. De fato, a inadequação da Corte para atuar como jurisdição penal de 1º grau, associada ao relevante volume de processos em curso, tem resultado em uma demora excessiva na tramitação desses feitos, na prescrição das ações e, portanto, em impunidade, comprometendo a imagem do Tribunal. O julgamento de ações dessa natureza afasta a Corte, ainda, da sua missão primordial de guarda da Constituição e do equacionamento das grandes questões nacionais.”

Como visto acima, a opinião acadêmica de ao menos um dos ministros que endossaram o voto-condutor na questão de ordem no HC n. 232.627, embora favorável à tese do Ministro Relator, deixa entrever que não se visa, primacialmente, a prestigiar o STF como corte penal de primeiro grau, porquanto, em alguma medida, sua atuação nessa seara poderia comprometer a efetividade da justiça, haja vista implicações evidentes a respeito do exercício da garantia constitucional ao duplo grau de jurisdição. Ainda assim, tais ministros entenderam que a permanência do foro, com critérios objetivos, é preferível à instabilidade gerada por manobras políticas que subvertem o sistema.

De outro giro, o Ministro Fachin rebateu esse argumento, afirmando que o princípio da isonomia exige tratamento uniforme para todos os cidadãos, e a exceção deve ser interpretada estritamente. Para ele, o foro especial não pode subsistir após o término do cargo, sob pena de perpetuar uma desigualdade processual sem fundamento legítimo.

Nesse ponto, reforça a necessidade de que o sistema judicial funcione com base em competências previamente definidas e objetivas.

A crítica à morosidade e à baixa taxa de condenação em tribunais superiores também costuma ser recorrente, ressaltando-se o impacto negativo do foro especial sobre a persecução penal, sugerindo que a manutenção da competência originária pode representar um entrave à prestação jurisdicional célere e efetiva.

Nesse sentido, Rodrigues e Armani (2023, p. 153) destacam, em artigo publicado no ano de 2023 – antes, portanto, da nova evolução jurisprudencial do STF –, que um dos grandes desafios para a compreensão do comportamento institucional da Corte Suprema reside nas transformações das normas que regem o foro por prerrogativa de função, especialmente após a decisão proferida na Ação Penal nº 937. Aquela mudança jurisprudencial restringira, naquele momento, a competência do STF, de forma que, encerrado o mandato ou o exercício de cargo público de alto escalão, o processo deveria ser remetido às instâncias inferiores, salvo se os atos investigados tiverem sido praticados durante e em função do cargo.

As referidas autoras afirmam que essa alteração teve impacto direto na dinâmica da Suprema Corte, pois levou a um aumento de processos nos quais apenas as fases iniciais foram conduzidas pelo STF. Tal fenômeno podia ser interpretado, segundo elas, como uma resposta institucional calculada da Corte, influenciada por uma espécie de balanço entre os custos políticos enfrentados e os ganhos institucionais obtidos desde a intensificação do controle penal da classe política, sobretudo a partir do julgamento, em competência originária, da Ação Penal n. 470, conhecida como caso ‘Mensalão’, e, com mais intensidade, durante a Operação Lava Jato, no âmbito da qual o Poder Executivo atuou apenas como instância recursal. Assim, conforme argumentam as autoras, as regras do jogo que delimitam a atuação dos ministros, ao fixar os contornos do foro especial, moldam os incentivos e constrangimentos que influenciam a atuação da Corte no controle da elite política. Àquela altura, as autoras apontavam já que esses marcos regulatórios tornam-se, portanto, variáveis analíticas relevantes para pesquisas empíricas subsequentes sobre o comportamento estratégico dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Nesse panorama, o debate acerca da permanência do foro especial após o encerramento do mandato não se restringe apenas a uma questão de técnica processual, mas envolve aspectos fundamentais da arquitetura constitucional brasileira, tais como a efetividade da jurisdição penal, a proteção contra a instrumentalização política do sistema

de justiça e o equilíbrio entre os poderes da República. O desafio está em harmonizar essas garantias com a exigência de um processo penal célere e imparcial, que não se converta em blindagem para elites políticas, nem em instrumento de exceção.

Por fim, a evolução jurisprudencial recente evidencia um esforço do Supremo Tribunal Federal em redefinir seus contornos de atuação, ora ampliando ora restringindo sua competência, conforme a conjuntura política e institucional. Tal oscilação sugere a necessidade de maior estabilidade normativa sobre o tema, a fim de que o sistema jurídico assegure previsibilidade e respeito ao princípio do juiz natural. Nesse contexto, a consolidação de critérios objetivos e impessoais para a fixação da competência penal é imperativa para garantir tanto a confiança social na justiça quanto a conformidade com os valores democráticos e constitucionais do Estado brasileiro.

À luz dessas reflexões, constata-se que a questão da manutenção da competência penal originária transcende os efeitos práticos sobre a efetividade e a isonomia da jurisdição penal, desvelando tensões mais profundas na estrutura de garantias do processo penal democrático. Entre elas, destaca-se a necessária aderência ao princípio do juiz natural, cuja observância é essencial para a legitimidade do exercício da jurisdição. Assim, impõe-se agora o exame da compatibilidade, ou não, da manutenção do foro especial com esse princípio fundamental, à luz da dogmática jurídica.

A análise empreendida revelou um cenário jurídico e institucional em constante transformação, haja vista a patente tensão entre a prerrogativa de foro e o princípio do juiz natural. A doutrina e a jurisprudência brasileiras têm oscilado entre distintas correntes interpretativas, o que torna ainda mais necessário refletir criticamente sobre os fundamentos e os efeitos dessas posições teóricas no sistema constitucional vigente.

É justamente nesse campo de tensões interpretativas que a noção de mutação constitucional ganha relevo como categoria jurídica de mediação institucional. Segundo Barroso (2025, p. 86), mutação constitucional consiste, como visto anteriormente, na alteração do significado de normas constitucionais sem modificação do texto, a partir da evolução da realidade social, política ou jurídica. A proposta vencedora no julgamento no HC 232.627 e no Inquérito 4.787 é uma clara manifestação dessa técnica: sem reformar o art. 102, inciso I, alínea “b”, da Constituição, o STF redesenhou os contornos da competência penal originária com base em critérios materiais e funcionais.

Contudo, essa mutação não é, necessariamente, neutra. Ao ocupar o papel de último intérprete da Constituição e redesenhar unilateralmente os limites da competência originária, o STF exerce um poder normativo que, embora necessário em determinadas

conjunturas, restringe o espaço de atuação do Poder Constituinte Derivado pelo Congresso Nacional. Com efeito, a delimitação dos contornos do foro especial possui natureza não apenas de jurisdição constitucional penal, mas sobretudo político-constitucional, e poderia (ou deveria), em tese, ser reestruturado por meio de emenda constitucional. Em contrapartida, a atuação interpretativa reiterada e substancial do STF nesse domínio, ainda que tecnicamente sofisticada, levanta questionamentos sobre eventual esvaziamento da legitimidade democrática representativa, ao suprimir o debate legislativo em nome de uma racionalidade funcional construída pela própria jurisdição constitucional.

A crítica não reside no uso, por si só, da mutação constitucional como técnica hermenêutica legítima, mas sim na sua recorrente aplicação como substituto de reformas democráticas que exigiriam deliberação coletiva e controle político. Em um Estado Democrático de Direito, o STF deve exercer a guarda da Constituição, mas sem cristalizar um papel de poder constituinte informal e permanente. Quando mutações sucessivas são promovidas sem envolvimento do legislador constituinte derivado, forma-se o risco de deslocamento da soberania popular, que é canalizada prioritariamente por meio do Parlamento, casa da democracia representativa. Assim, ainda que bem-intencionada, a mutação interpretativa da Corte exige vigilância crítica para que não redunde em uma arquitetura constitucional autorreferenciada, carente de ancoragem democrática ampla.

Diante desse cenário, é forçoso reconhecer que o uso reiterado da mutação constitucional como instrumento de reconfiguração institucional não elimina, mas, ao contrário, reacende a tensão entre as duas principais correntes hermenêuticas em disputa: a que busca preservar a funcionalidade do sistema político-jurídico por meio de salvaguardas institucionais, e aquela que privilegia a estrita legalidade, a igualdade e a proteção contra excessos jurisdicionais. A dinâmica da mutação interpretativa, embora inevitável em um constitucionalismo vivo, atua como catalisador da disputa entre estabilidade institucional e garantias fundamentais, sem necessariamente resolvê-la.

Dessa forma, propõe-se aqui um modelo de interpretação que reconheça a legitimidade do foro em hipóteses estritamente funcionais, mas que, ao mesmo tempo, assegure o respeito aos postulados do devido processo legal, do juiz natural, da segurança jurídica e da perpetuação da jurisdição pré-estabelecida constitucionalmente. A manutenção da competência especial deve ser compreendida como uma exceção justificada, não como um privilégio automático ou irrestrito.

Tal proposta implica uma compreensão mais madura do direito constitucional contemporâneo, em que o equilíbrio entre os Poderes e a proteção dos direitos fundamentais não são valores antagônicos, mas sim dimensões complementares de uma mesma estrutura normativa. Ao privilegiar critérios de funcionalidade, racionalidade e proporcionalidade, esse modelo evita tanto o engessamento das instituições quanto o risco de desvirtuamento do sistema de justiça, inclinações em permanente conflito.

Ademais, como se evidenciou na análise dos votos dos ministros e na evolução jurisprudencial da Suprema Corte, a jurisdição constitucional penal brasileira tem enfrentado desafios teóricos e práticos consideráveis ao tentar compatibilizar os dois vetores em aparente conflito. O pluralismo de posições no interior do Tribunal Supremo é reflexo das próprias ambiguidades do texto constitucional, que, ao mesmo tempo em que consagra o primado excepcional da prerrogativa de foro, também exige a observância irrestrita do princípio do juiz natural.

Nesse cenário, a contribuição crítica deste estudo consiste na defesa de uma postura hermenêutica prudente e equilibrada, que reconheça o valor da prerrogativa funcional como instrumento de proteção institucional, mas que, simultaneamente, limite sua incidência por meio de critérios estritos, objetivos e vinculados à função pública exercida. Tal abordagem preserva a legitimidade da exceção sem comprometer os fundamentos do sistema acusatório nem os direitos fundamentais dos envolvidos. Tampouco permite manobras processuais que conduzam a uma burla do foro especial pré-estabelecido em norma constitucional.

De outro giro, evidencia-se que a compatibilidade entre foro por prerrogativa de função e o princípio do juiz natural não pode ser aferida de maneira estanque, desvinculada das transformações institucionais e da dinâmica hermenêutica do Supremo Tribunal Federal. A crítica formulada por Vieira (2008, p. 456) à “*supremocracia*” assume relevância nesse ponto, pois aponta os riscos de se consolidar uma competência de exceção sob o manto da proteção funcional, quando, na prática, o que se observa é a redefinição de marcos normativos por meio de mutação constitucional e, consequintemente, sem o devido diálogo institucional com o Poder Legislativo. Demais disso, não se pode olvidar o alerta do mesmo autor (*idem*, p. 448) quanto ao fato de que Cortes de Justiça regionais e o próprio STF não soem possuir estrutura adequada para a jurisdição penal em competência originária, vulnerando o dever judicial de examinar minuciosamente os fatos e, ainda que ampliassem sua capacidade institucional para isso,

o pouco tempo disponível seria consumido por longos processos criminais, desviando-os de suas funções constitucionais e recursais mais relevantes.

Portanto, observa-se que a legitimidade do foro especial, mesmo após o término do mandato eletivo ou do exercício da função pública de alto nível, somente se sustenta à luz do princípio do juiz natural quando fundada em parâmetros constitucionais, objetivos e não arbitrários. A racionalidade da decisão do Supremo Tribunal Federal deve ser constantemente confrontada com os princípios do devido processo legal, da imparcialidade e da isonomia, de modo a impedir que mutações jurisprudenciais desvirtuem a arquitetura democrática da Constituição.

O julgamento do HC 232.627/DF evidencia, de forma nítida, o papel político-institucional ampliado do STF não apenas como intérprete da Constituição, mas como ator central na estrutura de controle da classe política, conforme demonstrado por Rodrigues e Armani (2023). A decisão que reinterpreta os limites da prerrogativa de foro mesmo após o término do mandato não apenas altera um precedente importante (AP 937), mas também reposiciona o Tribunal como instância de supervisão permanente da elite política nacional, com elevado grau de discricionariedade e poder concentrado nos relatores.

Do ponto de vista prático, a ampliação do foro fortalece o STF enquanto “Supremo Tribunal Criminal” (como identificado pela literatura), gerando efeitos estratégicos e simbólicos: oferece proteção seletiva a políticos aliados, desestabiliza a previsibilidade jurídica e permite aos ministros calibrar politicamente o *timing* e o alcance de investigações e decisões. Isso porque a dinâmica decisória do STF, especialmente nas competências penais originárias, favorece o exercício de poderes unipessoais, exacerbando a “ministrocracia” e fragilizando os mecanismos de controle interno e externo (RODRIGUES; ARMANI, 2023).

Nesse aspecto, Jeremy Waldron (2009) adverte contra o protagonismo judicial absoluto, especialmente em contextos de desacordos morais razoáveis. Defende que o Legislativo – e não o Judiciário – seria o foro mais legítimo para deliberações políticas profundas. Nesse sentido, a decisão do STF poderia ser criticada sob a lente waldroniana por se afastar da arena deliberativa majoritária e impor uma solução institucionalizada sem diálogo horizontal com os demais Poderes, contrariando os princípios de igualdade institucional no diálogo democrático. Outrossim, a regra de competência deveria ser melhor abordada e regulamentada pelo Poder Legislativo, devendo o Poder Judiciário manter uma interpretação restritiva, jamais ampliativa.

Como consequência da decisão, há de se concluir que o STF amplia seu poder de vigilância e intervenção sobre a elite política, ao custo de enfraquecer a previsibilidade jurídica e os mecanismos clássicos de responsabilização democrática, dada a alternância radical de jurisprudência. O julgamento desafia, assim, os limites entre constitucionalismo, ativismo e autocontenção, e deve ser analisado à luz das tensões entre controle da classe política e legitimidade democrática, especialmente quando o Judiciário atua em campos tradicionalmente reservados à deliberação legislativa.

O que torna temerária a decisão em análise é a falta de estabilidade em entendimentos radicalmente opostos. O STF deve buscar manter estáveis os entendimentos pretéritos, que somente devem ser alterados com robusta e substancial fundamentação objetiva, sob pena de se colocar em risco a legitimidade social do Tribunal, parecendo ter escopo majoritariamente político em vez de jurídico.

A título de exemplo, o Ministro Luís Roberto Barroso menciona, em abstrato, que a alteração de competência em decorrência da perda do cargo ou função política enseja atrasos no julgamento, prescrições intercorrentes e, portanto, perda de efetividade. Contudo, não cita nenhuma fonte de pesquisa empírica para atestar o argumento.<sup>1</sup>

Ou seja, o Ministro utiliza como suporte fático um elemento dissociado da devida demonstração em base empírica, o que fragiliza em demasia o fundamento de seu voto.

Ao contrário do que propôs o Ministro, Aragão (2021) afirma que, em 2017, depois de mais de 900 ações penais iniciadas no Superior Tribunal de Justiça contra pessoas com prerrogativa de foro, houve apenas 12 condenações. Já no STF, em todos os seus anos de história, uma autoridade foi condenada pela primeira vez apenas em 2010.

Ainda, de acordo com matéria publicada no Jornal O Globo (VASCONCELLOS, 2017), 68% das ações penais contra quem tem foro especial prescrevem, de forma que, no STF, ocorreu condenação em apenas 0,74% dos casos. Ou seja, há dados empíricos demonstrativos de cenário fático oposto àquele aludido no voto do Ministro Barroso, parecendo haver maior ineficiência na aplicação da legislação penal no âmbito do STF.

---

<sup>1</sup> [...] 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.

Arantes e Moreira (2019) alertam, a seu turno, para o fenômeno da pluralização do aparato estatal, de maneira que os órgãos públicos, e aqui se inclui o STF, passaram a se comportar como atores políticos organizados, com estratégias de mobilização, *lobbying*, alianças, discursos públicos e busca ativa por espaço e prerrogativas no sistema constitucional e político. Há uma crescente busca por protagonismo e, muitas vezes, uma competição direta entre os órgãos.

De certa forma, o potencial crescimento no controle da elite da classe política por parte do STF, agravado pela permanência do foro após o fim ou perda do mandado ou função política, põe em xeque o primado constitucional da separação dos poderes, haja vista a influência robusta e diurna de apenas um deles. Madison (1788), no Federalista nº 51, alerta que, para a preservação da liberdade, é evidente que cada departamento deve ter uma vontade que lhe seja própria, e, consequentemente, deverá ser constituído de tal maneira que os membros de cada um tenham tão pouca intervenção quanto possível no outro, ressalvado o controle próprio aos *Checks and Balances*.

A respeito disso, Rodrigues e Armani (2023) bem descrevem que o STF passa a ser visto como uma segunda arena de disputas partidárias ou eleitorais, sendo o órgão que julgará seus membros no âmbito criminal, tendo amplos poderes para determinar, ainda em fase investigativa, medidas cautelares e constrangedoras a agentes políticos, bem como restrições de toda ordem.

Em síntese, a tensão entre estabilidade institucional e garantias fundamentais exige uma leitura constitucional equilibrada e crítica, capaz de impedir tanto o esvaziamento das prerrogativas funcionais quanto a corrosão dos pilares do juiz natural. O foro especial, nessa chave hermenêutica, só encontrará legitimidade plena se permanecer como exceção funcional estritamente delimitada, e não como instrumento de poder autorreferenciado. Assim, harmonizar foro especial e juiz natural não é apenas possível, mas necessário à preservação do Estado Democrático de Direito.

Para manter sua resiliência institucional e legitimidade social, é imperioso que o STF, ao assentar julgamentos em mutações constitucionais, profira decisões fundamentadas de forma objetiva, lastreadas em suporte fático com comprovação empírica, sobretudo quando se tratar de superação de jurisprudência consolidada. As alterações jurisprudenciais não são, por óbvio, mecanismos judiciais proibidos, mas devem portar consigo a devida cautela de não se afigurarem meros rearranjos voluntaristas decorrentes de casuísma político, ou seja, hão de estar consubstanciadas,

com o devido esmero, na mais elevada técnica argumentativa, legitimando-se perante os jurisdicionados e, sobretudo, o povo soberano que firmou o pacto constitucional vigente.

Vilhena e Glezer (VILHENA; GLEZER, 2016) advertem que o STF deve buscar a legitimidade moral, jurídica e social, na medida em que, ao perder essa legitimidade tripartite, suas decisões estarão ameaçadas pela disseminação da percepção de sua ilegitimidade. É necessário, portanto, que o Tribunal Supremo seja capaz de articular medidas de autocontenção com a finalidade de mitigar os riscos de ter que, definitivamente, se assumir como arena moderadora (“*locus*”) da vida política nacional.

Portanto, a presente investigação revela que o desafio que se impõe ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo é duplo: preservar o foro especial dentro dos seus limites constitucionais, sem permitir sua transformação em instrumento de proteção seletiva; e garantir que o princípio do juiz natural continue a operar como salvaguarda contra o arbítrio e como pilar do devido processo legal. Para isso, é imprescindível que toda flexibilização seja submetida a um escrutínio público e democrático, que impeça que exceções normativas se convertam em regras de conveniência política. O futuro da jurisdição constitucional brasileira dependerá, em larga medida, da capacidade de seus intérpretes de resistirem à tentação da “*supremocracia*” e reafirmarem o compromisso da Corte Suprema com a democracia, a igualdade, a separação de poderes e o império da Constituição.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida revelou um cenário jurídico em constante tensão entre os valores da proteção funcional e os princípios fundamentais do processo penal democrático, especialmente o juiz natural e a isonomia. O julgamento do HC 232.627/DF marca uma inflexão relevante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao admitir a manutenção da prerrogativa de foro mesmo após a cessação do mandato, desde que o crime tenha relação funcional com o cargo. Essa virada hermenêutica, sustentada por argumentos de estabilidade institucional, revela-se como mais um capítulo do protagonismo judicial na redefinição de normas constitucionais sensíveis, sem a mediação do Poder Constituinte Derivado.

Embora a nova orientação busque conferir racionalidade e evitar manipulações estratégicas de competência, ela suscita preocupações legítimas quanto à previsibilidade do direito, ao controle democrático sobre o Judiciário e à possibilidade de o foro ser utilizado como escudo protetivo em detrimento da efetividade da justiça penal. Os dados

empíricos sobre morosidade e prescrição em ações penais originárias no STF reforçam a necessidade de se repensar o papel da Corte como instância penal de primeiro grau, sob pena de se desvirtuar sua missão constitucional primária de guarda da Constituição e de resolução dos grandes conflitos estruturais do país.

Diante disso, defende-se que a prerrogativa de foro deve ser aplicada de maneira excepcional, com critérios objetivos e função estritamente vinculada ao exercício do cargo público. A hermenêutica constitucional sobre o tema não pode se afastar do debate institucional e legislativo, sob risco de se instalar um modelo de supremocracia judicial pouco permeável ao controle democrático. Assim, a legitimidade da jurisdição penal originária depende de sua conformidade com os pilares do devido processo legal, da imparcialidade e da igualdade, garantindo que o foro especial seja instrumento de proteção funcional, e não de privilégio ou de perpetuação da desigualdade institucional.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Mariana. Fim da prerrogativa de foro não resolve problema da impunidade, afirma pesquisadora. *Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, 17 maio 2021. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/fim-da-prerrogativa-de-foro-nao-resolve-problema-da-impunidade-afirma-pesquisadora>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.

BARROSO, Luís R. Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13<sup>a</sup> Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em: 31 mai. 2025.

GUEDES DOS SANTOS, D.; BOLWERK, A. (2022). O FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: ANÁLISE INTERPRETATIVA À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE. *Constituição, Economia E Desenvolvimento: Revista Eletrônica Da Academia Brasileira De Direito Constitucional*, 14 (26), 162–188. Disponível em:

<https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/334>. Acesso em: 20 mai. 2025.

MADISON, James. O Federalista nº 51: a estrutura do governo deve fornecer os freios e contrapesos adequados entre os diversos departamentos. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista: coletânea de ensaios sobre a nova Constituição americana*. [S.l.]: [s.n.], 1788. Publicado originalmente em 6 fev. 1788.

MENDES, Gilmar F.; GONET BRANCO, Paulo G. Série Idp - Curso de Direito Constitucional - 20<sup>a</sup> Edição 2025. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553627233. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 26 mai. 2025.

RODRIGUES, Fabiana A.; ARMANI, Gabriela F. Controlando a classe política: comportamento judicial, controle criminal e relação entre poderes no Supremo Tribunal Federal. *Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v. 21, n. 52 pp. 134-162, 2023.

VASCONCELLOS, Míriam Leitão. Estudo mostra que 68% de ações penais de quem tem foro privilegiado prescrevem ou caem para instância inferior. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 maio 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/estudo-mostra-que-68-de-acoes-penais-de-quem-tem-foro-privilegiado-prescrevem-ou-caem-para-instancia-inferior-20933954>. Acesso em: 5 jun. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Supremocracia desafiada. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 105, p. 55-73, nov. 2016.

WALDRON, Jeremy. A essência da Oposição ao *Judicial Review*. Tradução de Adauto Vilella. Revisão da tradução: Eliana Valdares Santos. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz (orgs.). Limites do controle de constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 98.