GARANTIAS E LIMITES AO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NO DIREITO PROCESSUAL PENAL ELEITORAL

Guarantees and Limits of Jurisdiction by Prerogative of Function in Electoral Criminal Procedural Law

GERALDO JOSÉ PIANCÓ JUNIOR

Sobre o autor:

Geraldo José Piancó Junior. *Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2005), licenciado pleno em Educação Física e Desportos pela Uerj (2001), bacharel em Comunicação Social - habilitações: Jornalismo (1996) e Publicidade e Propaganda (1997) - pela PUC-RJ; especializações em Treinamento Desportivo pela Universidade Gama Filho (2002) e em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (2007); Mestre em Ciência Jurídica Forense pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (2023) - diploma convalidado pela UCAM. Tem experiência nas áreas de Direito, Desporto, Educação (magistério) e Jornalismo. Cargo atual: analista judiciário, área judiciária, do TRE-RJ.*

RESUMO

O presente trabalho propõe a análise de limites impostos aos atos normativos e às legislações em relação à fase investigatória de crimes eleitorais que envolvam autoridades com foro por prerrogativa de função. O estudo de decisões judiciais indicou que a autorização dos tribunais para a investigação daqueles com o referido direito deve ser concedida pela autoridade relatora, não sendo possível que seja proveniente de decisão colegiada, assim como, a aplicação do foro por prerrogativa de função aos investigados deve considerar os delitos praticados no exercício do cargo e com pertinência às funções exercidas.

Palavras-chave: prerrogativa, autorização, investigação, crime, eleitoral.

ABSTRACT

The present work proposes the analysis of limits imposed on normative acts and legislation in relation to the investigative phase of electoral crimes that involve authorities with privileged jurisdiction. The study of judicial decisions indicated that the authorization of the courts to investigate those with the aforementioned right must be granted by the reporting authority, and it is not possible for it to come from a collegiate decision, as well as the application of this prerogative to those investigated must consider crimes committed in the exercise of the position and relevant to the functions performed.

Keywords: privileged jurisdiction, authorization, crime, electoral.

1. INTRODUÇÃO: O PROCESSO PENAL ELEITORAL

Conforme as lições do professor Roberto Moreira de Almeida (2022), o processo penal eleitoral é o instrumento por meio do qual o titular da ação penal pleiteia a aplicação de uma pena ou medida de segurança a determinada pessoa acusada do cometimento de um ou mais crimes eleitorais.[1]

Na hipótese de haver a prática de uma infração penal eleitoral, surge para o Estado a possibilidade concreta de aplicar ao infrator uma pena (criminoso imputável) ou medida de segurança (criminoso inimputável). Para tal, é imprescindível a propositura da ação penal correspondente a fim de garantir a exigência constitucional do devido processo legal.

O Código Eleitoral dispõe, nos arts. 359 a 363, sobre o rito ou procedimento a ser observado na tramitação do processo penal eleitoral.

Para o início do referido processo, pode existir uma fase anterior que se caracteriza pela investigação. Esta ocorre antes da formalização de uma ação penal no âmbito da Justiça Eleitoral. Durante essa fase, as autoridades com atribuição, como o Ministério Público Eleitoral (MPE) ou a Polícia Federal, realizam diligências para apurar a ocorrência de ilícitos eleitorais e reunir elementos de prova. No caso específico de autoridades com foro por prerrogativa de função, determinados aspectos das investigações precisam ser observados.

A Portaria PGR-PGE (Procuradoria Geral da República - Procuradoria Geral Eleitoral) nº 01/2019 define como procedimentos eleitorais extrajudiciais a notícia de fato, o procedimento preparatório eleitoral, o procedimento investigatório criminal e o procedimento administrativo.[2] O procedimento investigatório criminal que vise investigar detentores de prerrogativa de função deverá ser autorizado pelo tribunal eleitoral competente em decisão da autoridade relatora responsável.

2. AS INVESTIGAÇÕES PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Primeiramente, deve ser compreendido que as investigações que envolvam autoridades com foro com prerrogativa de função, cuja competência para a ação penal seja do Supremo Tribunal Federal (STF), somente podem ser iniciadas com autorização formal deste órgão. Caso seja autorizado procedimento que tenha o interesse de investigar alguém que detenha a referida prerrogativa em nível de STF, aquele deverá tramitar nesta Corte sob a supervisão de um Ministro Relator que deverá autorizar as diligências necessárias. O STF realiza uma espécie de "supervisão judicial" das investigações que envolvam autoridades que serão, posteriormente, analisadas pelo referido órgão. Este controle ocorre durante a tramitação das investigações, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo Ministério Público (MP). Autoridades policiais ou membros do MP não podem investigar eventuais crimes cometidos por autoridades com foro privativo no STF, exceto se houver autorização prévia desta Corte.

Segundo o texto constitucional, ao STF compete processar e julgar determinadas autoridades com foro por prerrogativa de função (art. 102, I, "b" e "c", da CF/88)[3]. A prerrogativa de ser julgado criminalmente apenas pelo STF é uma garantia conferida ao cargo com o objetivo de evitar perseguições políticas e instabilidades institucionais. Ao outorgar ao STF a competência para julgar as ações penais contra tais autoridades, a Constituição Federal, de forma implícita, conferiu também ao STF a prerrogativa de fazer o controle judicial das investigações que envolvam essas autoridades (STF, Inquérito nº 2.411, Questão de Ordem, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2007)[4].

---

[1] ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 683.

[2] BRASIL. Ministério Público Federal. **Portaria PGR-PGE nº 01/2019**. Brasília, DF. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/37fe97fc-6e13-4db7-be0a-6a0efbdcf2dd/content. Acesso em: 01 out. 2024.

[3] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Portal da Legislação, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 2.411 QO-MT**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 10/10/2007. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88600/false. Acesso em: 02 out. 2024.

3. A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PODE EXIGIR QUE A INVESTIGAÇÃO CONTRA AUTORIDADE COM FORO NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA SOMENTE SEJA INICIADA APÓS AUTORIZAÇÃO DO DESEMBARGADOR RELATOR

Um caso concreto pertinente é o parágrafo único do art. 46 da Constituição do Estado de Goiás, inserido pela emenda constitucional nº 68/2020, que tem em sua redação a previsão de que a investigação criminal contra autoridades com foro por prerrogativa de função somente pode ser iniciada após autorização judicial.[5]

> Art. 46. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:
> (...)
> VIII - processar e julgar originariamente:
> (...)
> c) o Vice-Governador e os Deputados Estaduais, nas infrações penais comuns;
> d) os Secretários de Estado nos crimes comuns e nos de responsabilidade não conexos com os do Governador;
> e) os Juízes de primeiro grau e os membros do Ministério Público, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, e, nas infrações penais comuns, os procuradores do Estado da Assembleia Legislativa e os defensores públicos, ressalvadas as competências da Justiça Eleitoral e do Tribunal do Júri;
> f) os prefeitos municipais;
> (...)
> Parágrafo único. Nas infrações penais comuns, a competência do Tribunal de Justiça, prevista no inciso VIII, alíneas "c" a "f", alcança a fase de investigação, cuja instauração dependerá, obrigatoriamente, de decisão fundamentada.[6]

A necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro no STF também é aplicada em outros tribunais. O dispositivo em questão explicita a necessidade de supervisão judicial exercida desde a fase investigatória e não é exigida decisão proferida por órgão colegiado de Tribunal de Justiça (STF. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.732, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 16/08/2022).[7]

Ao tratar de autoridades com prerrogativa de foro no STF, a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo Ministério Público (STF, Inquérito nº 2.411, Questão de Ordem, Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 10/10/2007).[8]

4. A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO EM FACE DE AUTORIDADE COM FORO PRIVATIVO DEPENDE DE AUTORIZAÇÃO DO RELATOR, INDEPENDENTEMENTE DE PREVISÃO EM TEXTO LEGAL

As investigações em face de autoridades com prerrogativa de foro no STF se submetem a controle judicial prévio, o que inclui a autorização judicial para as investigações, nos termos do art. 21, XV, do Regimento Interno do STF, segundo o qual "são atribuições do Relator (...) determinar a instauração de inquérito apedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido".[9] Esse entendimento

---

[5] CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Foro por prerrogativa de função**. Dizer o Direito, 2024. p. 2. Disponível em: https://dizerodireito.net/wp-content/uploads/2024/08/info-1142-stf.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.
[6] GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17142. Acesso em: 01 out. 2024.
[7] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.732-GO.** Brasília, DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6124484. Acesso em: 01 out. 2024.
[8] CAVALCANTE, op. cit. p. 3.
[9] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF**. Brasília, DF. Disponível em: https://www. stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf. pp. 23-28. Acesso em: 02 out. 2024

deve ser aplicado na resolução de controvérsias relacionadas às autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau. Nesse sentido:

> (...) 1. A autoridade policial instaurou inquérito para investigar Prefeito por atos contemporâneos ao exercício da função pública, sem submeter as investigações ao controle do Tribunal de Justiça. 2. Ofensa ao art. 29, X, da CF, porque a ciência do Tribunal de Justiça ocorreu em momento posterior à instauração do inquérito policial. Nos casos de prerrogativa de foro, a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, da denúncia, pelo "dominus litis" (Inquérito 2.411/MT, Tribunal Pleno, DJe 10.10.2007). 3. O devido processo legal é ainda mais necessário nas fases preliminares da persecução penal, em que os atos praticados pelos agentes estatais visam à obtenção de elementos informativos para subsidiar o futuro oferecimento da ação penal. 4. Embargos rejeitados para manter o acórdão da Segunda Turma desta Corte que, reconhecendo flagrante desobediência ao foro por prerrogativa de função, deu provimento a recurso extraordinário interposto pela defesa para declarar a nulidade de todos os atos praticados nos autos do inquérito policial (STF. Plenário. Recurso Extraordinário nº 1.322.854 AgR-Edv (Embargos de Divergência no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário), Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Relator(a) p/Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 03/07/2023).[10]

5. A EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO EM SEDE DE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL PARA AS INVESTIGAÇÕES

Segundo a súmula nº 702 do STF: "A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau".[11]

Considerando os crimes eleitorais imputados a prefeitos, a competência para supervisionar as investigações é do Tribunal Regional Eleitoral do referente estado da federação. A regra da necessidade de autorização pela autoridade relatora do tribunal para as investigações deve estender-se aos Tribunais Regionais Eleitorais e o seu desrespeito pode eivar de nulidade toda uma investigação. No caso concreto da Questão de Ordem na Ação Penal nº 933, o STF entendeu que houve violação ao princípio do juiz natural:

> O acusado Veneziano, citado, apresentou resposta à acusação em que sustenta, invocando precedentes do Supremo Tribunal Federal, a nulidade absoluta do processo, pelo fato de ter sido investigado em primeira instância, não obstante sua condição de prefeito municipal. (...) À vista de sua diplomação como deputado federal, os autos foram remetidos, em 6/4/15, ao Supremo Tribunal Federal (fls. 624/626). (...) Nos termos da Súmula nº 702 do Supremo Tribunal Federal, 'a competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau'. Como sabido, a simples menção ao nome de autoridades detentoras de prerrogativa de foro, seja em depoimentos prestados por testemunhas ou investigados, seja na captação de diálogos travados por alvos de censura telefônica judicialmente autorizada, assim como a existência de informações, até então, fluidas e dispersas a seu respeito, são insuficientes para o deslocamento da competência para o juízo hierarquicamente

[10]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 1.322.854 AgR-Edv**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 03/08/2021. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur 450591/false. Acesso em: 15 out. 2024.

[11]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 702**. A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. Brasília, DF: Supremo tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2662. Acesso em: 15 out. 2024.

> superior. Para que haja a atração da causa para o foro competente, é imprescindível a constatação da existência de indícios da participação ativa e concreta do titular da prerrogativa em ilícitos penais. (...) A hipótese dos presentes autos, no entanto, é diversa daquela retratada nos citados precedentes, uma vez que não se trata de simples menção ao nome do acusado Veneziano, titular de prerrogativa de foro, nem, muito menos, de encontro fortuito de provas. Com efeito, no limiar das investigações, já havia indícios de que o então prefeito teria praticado crime eleitoral, por ter supostamente oferecido emprego a eleitores em troca de voto, valendo-se, para tanto, de sua condição de alcaide, por intermédio de uma empresa contratada pela municipalidade. (...) Posteriormente, em 27/6/12, espancando qualquer dúvida de que Veneziano era então investigado, a autoridade policial procedeu ao seu indiciamento, apesar de sua condição de prefeito (fls. 174/177 e 180) e do fato de o inquérito ainda tramitar em primeiro grau de jurisdição. (...) Nesse diapasão, não resta a mais tênue dúvida de que houve usurpação da competência do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba para supervisionar as investigações contra o acusado Veneziano, então prefeito municipal, vício que contamina de nulidade toda a investigação realizada em relação ao detentor da prerrogativa de foro, por violação do princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CF). (Ação Penal nº 933, Questão de Ordem, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, julgado: 06/10/2015, DJE 20 de 03/02/2016).[12]

6. REGIMENTOS INTERNOS OU CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS NÃO PODEM EXIGIR QUE AS INVESTIGAÇÕES E AS MEDIDAS CAUTELARES CONTRA OS INVESTIGADOS SEJAM SOMENTE TOMADAS PELA MAIORIA ABSOLUTA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA (PLENÁRIO OU ÓRGÃO ESPECIAL) OU DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS (PLENÁRIO)

O art. 46, VIII, alínea "p", da Constituição do Estado de Goiás, com redação dada pela emenda constitucional nº 77/2023, prevê que somente poderá ser deferida medida cautelar em apuração penal contra autoridade com foro privativo se houver autorização da maioria absoluta do Órgão Especial do Tribunal de Justiça:

> Art. 46. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:
> (...)
> VIII - processar e julgar originariamente:
> (...)
> p) o pedido de medida cautelar para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, quando o investigado ou o processado for autoridade cujos atos estejam sujeitos diretamente à sua jurisdição, mediante decisão tomada pelo voto da maioria absoluta do órgão especial previsto no inciso XI do art. 93 da Constituição da República.[13]

Conforme o art. 22, I, CF/1988, compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal[14], razão pela qual não seria possível que a Constituição do Estado-membro, ao enumerar as competências do Tribunal de Justiça local e, mais especificamente, ao regular o foro por prerrogativa de função, dispusesse diversamente dos limites estabelecidos no modelo federal, que teria como parâmetro o art. 21, inciso XV, do Regimento Interno do STF:

> Art. 21. São atribuições do Relator:
> (...)
> XV - determinar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido, bem como o seu arquivamento, quando o requerer o Procurador-Geral da República, quando verificar:
> a) a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato;

[12] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 933-PB, Questão de Ordem**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 06/10/2015. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/ sjur337036/false. Acesso em: 15 out. 2024.

[13] GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. op.cit. Art. 46.

[14] NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. pp. 637-638.

> b) a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimputabilidade;
> c) que o fato narrado evidentemente não constitui crime;
> d) extinta a punibilidade do agente; ou
> e) ausência de indícios mínimos de autoria ou materialidade.[15]

De acordo com a norma mencionada, a competência para a supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro deve ser conferida à autoridade relatora, sem a necessidade de deliberação colegiada. A exigência de controle judicial prévio por deliberação colegiada de um tribunal violaria o princípio da isonomia, por conferir aos detentores de foro por prerrogativa de função perante aquele tribunal garantia diferenciada, mais ampla e injustificada em comparação à garantia assegurada pela Constituição Federal para os demais detentores da referida prerrogativa.

A razão jurídica que justifica a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro no STF é aplicada, por simetria, às autoridades com prerrogativa de foro nos tribunais de segundo grau de jurisdição.[16]

Conforme a jurisprudência do STF, a competência do respectivo tribunal para a supervisão judicial nesses casos não torna obrigatória a deliberação do respectivo órgão colegiado, sendo suficiente decisão do Ministro ou Desembargador-Relator.

Nesse contexto, a exigência de controle judicial prévio por deliberação de órgão colegiado de Tribunal de Justiça local confere tratamento diferenciado aos seus detentores de foro por prerrogativa de função e não coaduna com a lógica estabelecida por outras importantes disposições do Regimento Interno do STF (art. 21, IV e V, parágrafos 5º e 8º; e art. 230-C, parágrafo 2º):[17]

> Art. 21. São atribuições do Relator:
> (...)
> IV - submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos de competência respectiva, medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa (Incluído pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022);
> V - determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual (Incluído pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022);
> (...)
> § 5º A medida cautelar concedida nos termos do inciso V produzirá efeitos imediatos e será automaticamente inserida na pauta da sessão virtual subsequente, para julgamento do referente do Colegiado competente (Incluído pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022).
> (...)
> § 8º A medida de urgência prevista no inciso V deste artigo, caso resulte em prisão, será necessariamente submetida a referendo em ambiente presencial e, se mantida, reavaliada pelo Relator ou pelo Colegiado competente, a cada 90 (noventa) dias, nos termos do art. 316, parágrafo único, do Código de Processo Penal, cabendo à Secretaria Judiciária realizar o acompanhamento dos prazos (Incluído pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022).
> Art. 230-C. Instaurado o inquérito, a autoridade policial deverá em sessenta dias reunir os elementos necessários à conclusão das investigações, efetuando as inquirições e realizando as demais diligências necessárias à elucidação dos fatos, apresentando, ao final, peça informativa.
> § 1º O Relator poderá deferir a prorrogação do prazo sob requerimento fundamentado da autoridade policial ou do Procurador-Geral da República, que deverão indicar as diligências que faltam ser concluídas.

[15] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF**. op.cit. Art. 21.
[16] CAVALCANTE, op. cit. pp. 5-7.
[17] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF**. op.cit. Art. 21; art. 230-C

> § 2º Os requerimentos de prisão, busca e apreensão, quebra de sigilo telefônico, bancário, fiscal e telemático, interpretação telefônica, além de outras medidas invasivas, serão processados e apreciados, em autos apartados e sob sigilo, pelo Relator (Incluído pela Emenda Regimental nº 44, de 2 de junho de 2011).

Verifica-se que, nas hipóteses de competência originária do STF, o Ministro-Relator pode apreciar monocraticamente as medidas cautelares penais requeridas durante a fase de investigação ou no decorrer da instrução processual nos casos de urgência e, ainda, quando necessário o sigilo para assegurar a efetivação da diligência pretendida, ressalvada a obrigatoriedade de referendo pelo órgão colegiado competente, em momento oportuno, sobretudo quando resultar em prisão cautelar, mas sempre sem comprometer ou frustrar a sua execução. Este entendimento deve ser aplicado aos demais tribunais, com a devida supervisão judicial, sobretudo, quando tratar de investigação criminal em desfavor de autoridade detentora de foro por prerrogativa de função, considerando a necessidade de proteção do exercício das funções relevantes que justificam a concessão da prerrogativa.

De tal forma, o STF entendeu na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.496-GO, Medida Cautelar, relatoria do Ministro Dias Toffoli, processo julgado em 24/06/2024 (Informativo nº 1.142 do STF), que é inconstitucional o art. 46, VIII, alínea "p", da Constituição do Estado de Goiás, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (art. 22, I, CF/88), o sistema acusatório e o princípio da isonomia (art. 5º, caput e LIII, CF/88), norma de Constituição Estadual que condiciona à prévia autorização judicial, mediante decisão fundamentada da maioria absoluta do órgão especial do respectivo tribunal de justiça, o pedido de medida cautelar para fins de investigação criminal ou instrução processual penal em desfavor de autoridades com foro por prerrogativa de função.[18]

7. OS LIMITES DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL

O Supremo Tribunal Federal assentou novo entendimento para restringir a aplicação do foro por prerrogativa de função em matéria eleitoral. O STF, ao concluir o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, passou a adotar os seguintes entendimentos:

(1) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo eletivo e relacionados às funções ali desempenhadas; e

(2) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.[19]

A fim de exemplificar a questão, para os prefeitos, os atos praticados que caracterizem crimes eleitorais devem ser decorrentes do exercício da chefia do executivo municipal, assim como, o investigado, ou denunciado, deve encontrar-se no exercício do mandato. Segue o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul de 2019:

> (1) INQUÉRITO POLICIAL. SUPOSTA PRÁTICA DO DELITO TIPIFICADO NO ART. 324 DO CÓDIGO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. PRERROGATIVA DE FORO. NOVA INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DO CARGO. PERTINÊNCIA ÀS FUNÇÕES EXERCIDAS. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA.
>
> Nova interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de restringir a aplicação do foro por prerrogativa de função apenas aos delitos praticados no exercício do cargo e com pertinência às funções exercidas. Suposta prática de crime durante propaganda de rádio, durante a campanha eleitoral, período em que o investigado já exercia o cargo de prefeito. Ilícito, contudo, sem relação com a função pública desempenhada. Configurada a inexistência de relação do delito com o exercício do mandato. Declinada a competência.[20]

---

[18] CAVALCANTE, op. cit. p. 7

[19] ALMEIDA, op. cit. p. 691.

[20] BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Inq. nº 6.246**. Boa Vista do Buricá-RS. Relator: Gerson Fischmann. Data de Julgamento: 19/12/2018. Data da Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 14, Data 25/01/2019, p. 10. Disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/direito-processual-penal-eleitoral/direito-processual-penal-eleitoral-1. Acesso em: 20 out. 2024.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que deve ser exigida a autorização e a supervisão de autoridade relatora de tribunal eleitoral para investigar os que detenham foro por prerrogativa de função, sem a necessidade de deliberação colegiada. A exigência de controle judicial prévio por deliberação colegiada de um tribunal viola o princípio da isonomia, por conferir aos detentores da prerrogativa mencionada, perante aquele tribunal, garantia diferenciada e mais ampla que a assegurada pela Constituição Federal para os demais detentores sem justificativa. Também devem ser consideradas as violações à competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (art. 22, I, CF/88), e ao sistema acusatório, de acordo com o caso concreto. Por consequência, será considerada inconstitucional norma de Regimento Interno de tribunal que exija autorização colegiada para medidas cautelares em inquéritos e ações penais em face de autoridades com foro por prerrogativa de função. A sistemática deve ser aplicada ao Direito Processual Penal Eleitoral: os crimes eleitorais são processados e julgados pelas Cortes especializadas neste ramo do direito e estas devem respeitar as condições da referida prerrogativa.

É importante compreender que o político, mesmo na condição de detentor de cargo eletivo, não tem direito ao foro por prerrogativa de função quando estiver na condição de "candidato" para a investigação ou denúncia de ato ilícito praticado. O foro por prerrogativa de função deve ser aplicado aos autores detentores da referida prerrogativa nos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas neste (decisão do Plenário do STF na Ação Penal nº 937 — Questão de Ordem).[21]

O julgamento no STF do "Habeas Corpus" nº 232.627-DF deverá definir se o término do mandato determina o fim da prerrogativa e a modificação da competência originária. O Ministro Nunes Marques pediu vista dos autos na sessão virtual de "20/09/2024 a 27/09/2024" do plenário.[22] Desde 2018, o entendimento do STF é: "Se o mandato for encerrado por renúncia, cassação ou não reeleição, a apuração é enviada para a primeira instância".[23]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

ALVES, Guilherme Augusto Mota. F**oro especial por prerrogativa de função: proteção funcional ou erosão republicana?** Conjur, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-nov-22/foro-especial-por-prerrogativa-de-funcao-protecao-funcional-ou-erosao-republicana/. Acesso em 23 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Portal da Legislação, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br /ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

_____. Ministério Público Federal. **Portaria PGR-PGE nº 01/2019**. Brasília, DF. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/37fe97fc-6e13-4db7-be0a-6a0efbdcf2dd/content. Acesso em: 01 out. 2024.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Inq. nº 6.246**. Boa Vista do Buricá-RS. Relator: Gerson Fischmann. Data de Julgamento: 19/12/2018. Data da Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 14, Data 25/01/2019, p. 10. Disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/direito-processual-penal-eleitoral/direito-processual-penal-eleitoral-1. Acesso em: 20 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.732-GO**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=6124484. Acesso em: 01 out. 2024.

[21] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937-RJ, QO**. Rel. Min. Luís Barroso. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682. Acesso em: 15 out. 2024.

[22] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 232.627-DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6742436. Acesso em: 23 nov. 2024

[23] ALVES, Guilherme A. Mota. **Foro especial por prerrogativa de função: proteção funcional ou erosão republicana?** Conjur, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-nov-22/foro-especial-por--prerrogativa-de-funcao-protecao-funcional-ou-erosao-republicana/. Acesso em 23 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 933-PB, Questão de Ordem**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 06/10/2015. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur337036/false. Acesso em: 15 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 937-RJ, Questão de Ordem**. Rel. Min. Luís Barroso. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682. Acesso em: 15 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 232.627-DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6742436. Acesso em 23 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 1.322.854 AgR-Edv**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 03/08/2021. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450591/false. Acesso em: 15 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF**. Brasília, DF. Disponível em:https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf. Acesso em: 02 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 702**. A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. Brasília, DF: Supremo tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2662. Acesso em: 15 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 2.411 QO-MT**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 10/10/2007. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/ pages/search/sjur88600/false. Acesso em: 02 out. 2024.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Foro por prerrogativa de função**. Dizer o Direito, 2024. Disponível em: https://dizerodireito.net/wp-content/uploads/2024/08/info-1142-stf.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17142. Acesso em: 01 out. 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.