

DAS PRERROGATIVAS INERENTES À ATIVIDADE PARLAMENTAR

Beatriz Moreira Dias¹
Bruna Franck Alves Menini¹
Fábio de Oliveira Vargas²

Resumo

O presente trabalho tem fulcro na teoria da Análise do Discurso francesa (AD) tal como desenvolvida por Michel Pêcheux e pretende analisar as prerrogativas inerentes às atividades parlamentares e seus desdobramentos diversos corporificados nas decisões dos Tribunais de Justiça brasileiros, bem como no próprio Supremo Tribunal Federal nas ações em que esses sujeitos questionam comumente não apenas a possibilidade de utilização das imunidades, mas também sua extensão quanto a matéria. Como parâmetro para escolha de quais casos a serem pesquisados, foram utilizados aqueles de maior notoriedade, ou seja, que foram amplamente divulgados pelos veículos midiáticos. O foco do trabalho cingiu-se a dois, dentre as vinte e sete Cortes de Justiça brasileiras: os Tribunais do Rio de Janeiro e, em especial, o do Distrito Federal, haja vista que é na instância do Supremo que comumente tramitam os processos dos congressistas. A técnica utilizada foi a consulta livre dos significantes “imunidades parlamentares” no espaço para busca em sites eletrônicos e de jurisprudência proferidas em segunda instância dependendo do cargo público em questão a ser analisado, pois normalmente em detrimento da prerrogativa de foro, por exemplo, a maioria dos julgados utilizados foram proferidos na instância máxima. A partir deste ponto, de acordo com a proposta metodológica de EniOrlandi, selecionamos as decisões, ou acórdãos, de onde retiramos as sequências discursivas para análise, a fim de compreender os efeitos das imunidades postos em movimento no discurso do Poder Judiciário, tendo em mente que para a AD francesa sempre se fala de uma posição ideológica. Observando regularidades e deslocamentos no discurso dos tribunais, enquanto materialização do discurso oficial do Estado, nossa tese pretende fazer perceber que o instituto das prerrogativas urge uma reavaliação em âmbito nacional tocando, conseqüentemente, as três esferas democráticas: Legislativo, Executivo e Judiciário de forma a restaurar a harmonia interpretativa dos poderes face às imunidades.

Palavras-Chave: Imunidade parlamentar; Foro por prerrogativa de função; Constitucional; Questão de Ordem.

¹Acadêmicas do curso de Direito do Centro Universitário UNIVERSO Juiz de Fora - MG, 2022; ² Docente no curso de Direito do Centro Universitário UNIVERSO Juiz de Fora - MG, 2022.

1 Introdução

É indubitável que a trilogia sistemática organizacional dos poderes possui uma série de falibilidades, dentre elas, as imunidades parlamentares no texto constitucional. A princípio, essas prerrogativas colimam não apenas na proteção à atuação ligada ao cargo, mas instrumentalizam uma das inúmeras ramificações do modelo democrático. O cerne problemático, no entanto, instala-se quando um instituto dessa natureza passa a ser utilizado de maneira desmedida, produzindo um resultado contraproducente ao escopo visceral previsto nas imunidades.

Não é novidade que, historicamente, o Brasil é marcado por uma forte cultura de “ganhar vantagem”. No cenário político, extensão da representação do povo, não seria diferente. Conforme tem-se observado no transcorrer da última década, não apenas escândalos de corrupção em massa vieram à tona, mas foram propalados pela grande mídia, uma série de posturas incompatíveis dos congressistas com o exercício da função. Nesta acepção, foi-se afluando na sociedade, um sentimento de revolta generalizada por notar que tais atitudes estão sob a égide de uma proteção constitucional, as chamadas: imunidades parlamentares.

Diante do exposto, o entusiasmo em saber acerca do vasto posicionamento doutrinário, bem como a luz do prisma dos tribunais, e, principalmente do espectro do Poder Legislativo, fez com que a proeminência deste tema fosse levada a finco. A pulsão gerada pelo fascínio fez com que encontrássemos uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 333/2017 que possui não apenas o apoio do corpo social, como também a aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e do Senado Federal, faltando apenas a votação no Plenário da Casa.

Sob este prisma, para execução do presente artigo científico realizamos um levantamento bibliográfico e jurisprudencial acerca do tema a ser desenvolvido. A bibliografia referente à temática em pauta foi pesquisada em obras doutrinárias, artigos publicados por especialistas na área e no próprio texto da lei. A jurisprudência utilizada foi examinada nos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal e dos Superiores Tribunais de Justiça.

Nessas circunstâncias, em um primeiro momento, aludimos sobre a imunidade material apontando em quais artigos da Carta Política esta prerrogativa foi estipulada. Expomos também duas visões distintas de doutrinadores, demonstrando os aspectos positivos e os negativos desta proteção.

Posterior a isto, fizemos uma sucinta explicação do contexto histórico, utilizando o direito comparado de países como a Inglaterra, França, Estados Unidos e Portugal como norteadores para contrastar com a inserção deste instituto no ordenamento brasileiro.

Em seguida, explanamos não apenas sobre os proectos fatores histórico-sociais no âmbito brasileiro que culminaram neste anteparo, mas também, esclarecemos acerca do conceito da imunidade substantiva na feliz síntese da constitucionalista Nathalia Masson. Ademais, expomos os desdobramentos ligados a efetivação deste direito, trazendo, a título de exemplo, a análise do inquérito 3.932.

Após destrincharmos a imunidade material, passamos a esmiuçar a imunidade formal e seus respectivos parágrafos atrelados ao artigo 53 da Constituição Federal. Nesta acepção, no item 2.2.1 remontamos todo o funcionamento da prerrogativa de foro, analisando a fundo a operacionalização na seara federal, estadual e municipal, além de citarmos e explicarmos o caso da Ação Penal 937 vinculada a Questão de Ordem suscitada no Supremo Tribunal Federal, analisando, por extensão, a divergência presente no conteúdo das Súmulas 394 e 451, ambas do STF.

Ulteriormente, consignamos acerca do contexto atual social que impulsionou o Poder Legislativo a intentar a Proposta de Emenda Constitucional 333/2017, bem como analisamos toda a redação da PEC, contrastando a novel redação com o texto atual vigente na Constituinte. Ademais, a título de comparação, trouxemos também o posicionamento do Poder Judiciário expressado pelos ministros no que toca aos limites da imunidade formal levantada na Questão de Ordem retrotranscrita.

Por fim, delineamos a situação real contemporânea apontando possíveis resoluções para o empasse de acordo com nossa conclusão após o levantamento de todas estas informações.

2. Das prerrogativas inerentes à atividade parlamentar

2.1. Imunidade material

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 53, *caput*, que: “*Os Deputados Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*”, ornamentando, assim, o instituto conhecido doutrinariamente falando, como imunidade material, real ou, ainda, substantiva.

É mister salientar que a imunidade material não torna a classe política com *status* de “imune” ao vislumbre do Poder Judiciário, pois o artigo 102, inciso I, alínea “b” confere

competência ao Supremo Tribunal Federal (STF) para processar e julgar, originariamente nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

Em consonância com o pensamento acima delineado, o célebre constitucionalista doutor Pedro Lenza aduz que:

A imunidade material é sinônimo de democracia, representando a garantia de o parlamentar não ser perseguido ou prejudicado em razão de sua atividade na tribuna, na medida em que assegura a independência nas manifestações de pensamento e no voto. (LENZA, 2017, p 582).

É indubitável que a imunidade real implementada na Constituinte através da EC nº 35.2001 esboçava em seu âmago o escopo de instrumentalizar todo arcabouço democrático instaurado pós-regime militar, no entanto, conforme preleciona a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida:

A liberalidade mais acentuada com que passaram a serem tratadas as imunidades facilitou, em repetidas ocasiões, o desvirtuamento da proteção oferecida aos congressistas, demonstrando a necessidade de uma correção de rumos. (ALMEIDA, 2003, p 88).

2.1.2 Da implantação no ordenamento jurídico brasileiro

Sob uma perspectiva histórica, o contexto embrionário da prerrogativa adotada nos contornos atuais pelo Brasil e por inúmeros outros países, possui estrita correlação com a publicação da Declaração de Direitos da Inglaterra - *Bill of Rights* - em 1689 que estipulou em seu aresto IX a figura do *Freedom of Speech*, ou liberdade de expressão:

Liberdade de expressão e debates ou procedimentos no Parlamento não deve ser impugnado ou questionado em qualquer tribunal ou local fora do Parlamento. (REINO UNIDO, artigo 9 do *Bill of Rights*, 1689. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/jt/199899/jtselect/jtpriv/43/7120203.htm>> Acesso em: 27 Mar. 2022)

Nesse viés, os EUA tomado pelo sentimento de liberdade de expressão difundido pela Inglaterra, acabou por adotar o *Freedom of Speech* como principal norteador para a confecção de sua carta estadunidense que, inclusive, exarou sobre a imunidade material. Em decorrência deste processo o continente europeu - por sua vez - em sua grande parte movido pelos ideais da França revolucionária do século XVIII, abraçou igualmente o diapasão, incluindo Portugal, que, na época, possuía o Brasil como colônia.

Ao compararmos o Brasil com outros países do globo, como os EUA, depreende-se que a confecção de uma Constituição Federal foi tardia, ao passo que a primeira Carta Política

elaborada deu-se apenas em 1824, qual seja, dois anos após a declaração oficial da independência do Brasil.

Deve-se trazer a lume, que malgrado haja consenso por parte de diversos historiadores que a Carta Imperial de 1824 tenha sido outorgada de maneira coercitiva pelo próprio imperador, ela trazia fortes influências do constitucionalismo inglês tendo, assim, enunciado a respeito da inviolabilidade em seu texto (Art.26). É no bojo desse movimento que se instaurou a imunidade material na conjuntura brasileira.

2.1.3 Da instrumentalização da inviolabilidade

A professora Nathália Masson explicita em sua obra que o *caput* do artigo 53 da CF/88 tem o condão de neutralizar, na esfera penal e civil, a responsabilização do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos (2019, p. 835). Por trás deste postulado, observamos todo um arsenal jurídico-normativo de um modelo político democrático que remonta uma espécie de escudo respaldado pela *legis*.

É importante pontuar que o aparato governamental adotado no Brasil toca a democracia representativa e é em virtude disso que o corpo social escolhe seus representantes por meio do voto, conferindo-lhes a honraria da representação de seus interesses, foi a partir deste pensamento que fez-se necessário o resguardo das palavras, votos e opiniões dos parlamentares.

Neste ponto, convém rememorar o famoso “Anos de Chumbo” ocasião em que o Presidente da República, Arthur da Costa e Silva, outorgou o Ato Institucional nº 5 (AI cinco), que conferia ao cargo máximo do Executivo plenos poderes para cassar direitos políticos.

Nos recortes atuais, pode o congressista manifestar-se livremente acerca de qualquer assunto ou oponente político dentro dos limites do Congresso Nacional ou fora dele, desde que suas falas possuam liame com o exercício da função, pois do contrário, poderá responder civilmente e até mesmo penalmente.

Isso pode ser observado no memorável caso envolvendo o então Deputado Federal, na época dos fatos, Jair Messias Bolsonaro (Partido Progressista) e a Deputada Federal Maria do Rosário (Partido dos Trabalhadores) que em calorosa discussão na Tribuna ocorrida em 09/12/2014 teve que ouvir de seu adversário que ele não a estupraria porque ela não merecia. Insta salientar que um dia após as declarações feitas na Sede do Congresso, o Deputado

reiterou as afirmações ao jornal “Zero Hora”, se utilizando dos mesmos argumentos para atacar Maria em 2003 em uma entrevista concedida à RedeTv.

Tal fato lamentável não só gerou repercussão nacional como deu pulso à instauração do Inquérito 3932 (INQ 3932) sob a relatoria do Ministro Luiz Fux. Nesta acepção, o relator ao proferir o seu voto, venturosamente destacou o seguinte:

(...) In casu, (I) a entrevista concedida a veículo de imprensa não atrai a imunidade parlamentar, porquanto **as manifestações se revelam estranhas ao exercício do mandato legislativo, ao afirmar que “não estupraria” Deputada Federal porque ela “não merece”**; (II) o fato de o parlamentar estar em seu gabinete no momento em que concedeu a entrevista é fato meramente accidental, já que não foi ali que se tornaram públicas as ofensas, mas sim através da imprensa e da internet; (III) a campanha “#eu não mereço ser estuprada”, iniciada na internet em seguida à divulgação das declarações do Acusado, pretendeu expor o que se considerou uma **ofensa grave contra as mulheres do país** (...) A incitação ao crime, por consubstanciar crime formal, de perigo abstrato, independe da produção de resultado naturalístico. (II) A idoneidade da incitação para provocar a prática de crimes de estupro e outras violências, físicas ou psíquicas, contra as mulheres, é matéria a ser analisada no curso da ação penal. (III) As declarações narradas na denúncia revelam, em tese, o potencial de reforçar eventual propósito existente em parte daqueles que ouviram ou leram as declarações, no sentido da prática de violência física e psíquica contra a mulher, inclusive novos crimes contra a honra de mulheres em geral. (IV) **Conclusão contrária significaria tolerar a reprodução do discurso narrado na inicial e, conseqüentemente, fragilizar a proteção das mulheres perante o ordenamento jurídico, ampliando sua vitimização.** (...) À luz das premissas teóricas anteriormente estabelecidas na análise do tipo penal do art. 286 do Código Penal, **verifica-se a adequação da conduta ao tipo penal objetivo do crime de injúria, diante da exposição da imagem da Querelante à humilhação pública,** preenchendo, ainda, o elemento subjetivo do art. 140 do Código Penal, concretizado no **animus injuriandi e no animus offendendi** (...) Ex positis, à luz dos requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, **recebo a denúncia pela prática, em tese, de incitação ao crime; e recebo parcialmente a queixa-crime, apenas quanto ao delito de injúria. Rejeito a Queixa-Crime quanto à imputação do crime de calúnia.**
(Inquérito 3.932/DF e Pet 5.243, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/06/2016, 1ª Turma).

Aos olhos de Nathalia Masson, o entendimento - até então - inexorável do STF de que seria incabível indagar acerca do conteúdo das ofensas, sofreu um abalo com esse pronunciamento da 1ª Turma (2019, p. 836).

Na esteira deste fato, Bolsonaro acabou sendo condenado ao pagamento de danos morais, além de ter precisado se retratar publicamente em suas redes sociais acerca das ofensas direcionadas à Maria.

2.2 Imunidade formal

Ainda dentro dos limites constitucionais, outro protagonista das prerrogativas é a chamada imunidade formal ou, ainda, imunidade processual ou adjetiva prevista no próprio artigo 53, §§ 1º ao 5º da Suprema Carta.

2.2.1 Do funcionamento

O primeiro aspecto a ser analisado é no que tange a competência. O §1º nos deixa claro que tanto os deputados quanto os senadores serão submetidos ao crivo do STF desde a expedição do diploma, ou seja, após o atestado emitido pela Justiça Eleitoral, introduzindo assim, a figura do foro por prerrogativa de função.

Malgrado pareça ser um instituto simplista é este o cerne de inúmeras problemáticas, pois ao examinar o texto com atenção percebemos que o artigo fala sobre o julgamento perante o STF “desde a expedição do diploma”, limitando, assim, o início do instituto, enquanto que ao final, o texto é escuso.

Outro ponto que há de se destacar é referente à extensão, pois entrou em voga nos tribunais a discussão sobre a possibilidade de o crime ter sido cometido em razão da diplomação almejada, suscitando, portanto, dúvidas quanto a existência de fatos interligados com o exercício da função que foi legitimada *a posteriori*.

Mais adiante, discutiremos sobre as prerrogativas no patamar estadual e municipal, todavia, por agora, não podemos deixar de salientar acerca da Ação Penal 937 que deu pulsão a Questão de Ordem no Supremo Tribunal Federal envolvendo o candidato - na época dos fatos - Marcos da Rocha Mendes (PMDB) que foi denunciado supostamente angariando votos nas eleições para Prefeito no município de Cabo Frio/RJ. A acusação se embasava na tese de que Marcos da Rocha Mendes teria entregado notas de cinquenta reais e, ainda, distribuído carne aos eleitores, exercendo, desse modo, captação ilícita de sufrágio.

O Ministro Barroso preliminarmente já declara que o sistema por prerrogativa de foro abarca, *in verbis*, “gente demais”. A fala do Ministro não está equivocada, pois atualmente, segundo dados da Confederação Nacional dos Servidores Públicos, mais de cinquenta e cinco mil cargos são abrangidos por esta regalia, sobrecarregando, conseqüentemente, o Supremo Tribunal Federal que aos olhos de Barroso não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade os casos abarcados pela prerrogativa.

Ademais, denota o ministro Barroso que além dessa carga desmedida de processos sob a égide das imunidades, a Corte Guardiã da Constituição precisa ainda discutir sobre o direito à prerrogativa de foro para casos que ocorreram antes da diplomação.

O pronunciamento do ministro apesar de ser carregado por um espectro crítico consigna a realidade. A ministra Carmem Lúcia em consonância com Barroso relembra da Súmula 394 que foi cancelada por estipular a extensão do foro privilegiado para ações penais ou inquéritos instaurados após a cessação do mandato.

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**. (Súmula 394, STF, disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula394/false>> Acesso em: 05 Mai. 2022).

Em contrapartida a este postulado, a Súmula 451 prevê:

A competência especial por prerrogativa de função **não se estende ao crime cometido após a cessação definitivamente do exercício funcional**. (Súmula 451, STF, disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2035>> Acesso em: 07 Mai. 2022).

O artigo 102 da Constituição da República enumera nas alíneas do inciso I todos os cargos que serão processados e julgados pelo Supremo. No âmbito estadual a imunidade adjetiva é reforçada pelo artigo 27, §1º do mesmo diploma legal que prevê tanto a inviolabilidade pelas palavras, votos e opiniões, quanto a prerrogativa de foro; ao passo que na seara municipal de acordo com o artigo 29, incisos VIII e X conferem, respectivamente, aos membros casa legislativa a imunidade material através do instituto da inviolabilidade e no que toca ao Prefeito este será originariamente julgado no Tribunal de Justiça.

Nessas circunstâncias, somando todos os cargos detentores da prerrogativa são inúmeros os indivíduos protegidos pela imunidade formal o que aos olhos do Senador Álvaro Dias vai em contrapartida com o princípio da igualdade de todos perante a lei disposto no artigo 5º da Carta Política, visto que o foro por prerrogativa de função - em sua visão particular - constitui um pedestal de superioridade dessas cinquenta e cinco mil pessoas em face das demais, conceituando, inclusive, tal imunidade como uma espécie de “guarda-chuva” protetor.

A título de comparação, ao analisar o contraste com os outros países do globo, apenas o Brasil possui essa superproteção no que tange aos cargos públicos. Conforme bem elucidada Roberto Barroso na QO 937:

(...) nenhum país do mundo tem modelo equiparável ao brasileiro. Boa parte das democracias sequer tem foro privilegiado; Reino Unido, Alemanha, **Estados Unidos** e Canadá sequer preveem essa possibilidade. E em outros países, como França, **Portugal**, o foro é limitado constitucionalmente ao Presidente da República, ao chefe de governo e, em alguns casos, ao gabinete de ministros. (Ação Penal 937, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 31/05/2017, Antecipação do Voto, p 02).

Na esteira dos países citados pelo ministro, os Estados Unidos, por exemplo, sequer oferece foro para o Presidente Americano, tão menos para os parlamentares. Os únicos cargos que possuem tal regalia são os ligados a cargos internacionais, como os diplomatas, embaixadores e cônsules. Portugal que possui laços com a história do Brasil, estende o foro

apenas a três autoridades específicas, são elas: o Presidente, o primeiro-ministro e o presidente da Assembleia Nacional.

Ainda dentro do artigo 53, o §2º prevê a imunidade formal no que tange a prisão. Ao olharmos com zelo o parágrafo iremos perceber que a CF veda a prisão dos membros do Congresso, salvo em flagrante de crime inafiançável. Dessarte, se ocorrer prisão em flagrante, conforme se denota no texto, os autos serão remetidos a Casa Legiferante dentro do interregno de vinte e quatro horas para que se resolva acerca da prisão mediante votação pela maioria de seus membros.

O §3º, em consonância, atribuiu ainda ao Legislativo o poder de sustar o andamento da ação até a decisão final por meio do voto, caso o STF receba a denúncia contra Deputado ou Senador após a diplomação. Na hipótese em que ocorra a situação desenhada, o pedido de sustação de acordo com o §4º da CF, será apreciado pela Casa no prazo máximo de quarenta e cinco dias, contados a partir do seu recebimento pela Mesa Diretora. Faz-se necessário enfatizar que a sustação do processo suspende, conseqüentemente, a prescrição enquanto durar o mandato político conforme explicita o §5º do mesmo diapasão.

2.2.2 A PEC 333/2017 sob o vislumbre do Poder Legiferante

É incontrovertível que uma parte substancial da sociedade assiste a estes privilégios com maus olhos. Nesta acepção, atendendo ao anseio populacional, o Senador Álvaro Dias (PODEMOS) de parceria com outros membros políticos, propôs uma Emenda à Constituição (EC nº 10/2013) que basicamente não só exclui as infrações penais comuns da apreciação da Suprema Corte como também reduz significativamente o número de cargos beneficiados por este instituto.

A redação original foi elaborada em 12 de Março de 2013, porém ao consultar o histórico de deliberação no Senado Federal, denota-se que o texto passou por inúmeras modificações através de Emendas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) sendo aprovado o parecer apenas em 30 de Novembro de 2016. Isto posto, posteriormente, a PEC foi encaminhada para o Plenário, ocasião em que foi aprovada em 31 de Maio de 2017 e, em seguida, remetida à Câmara dos Deputados em 06 de Junho de 2017, local em que permanece pendente de votação.

Na Emenda aprovada, é alterada a redação dos artigos 5, 29, 53, 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal. Assim, não podemos deixar de analisar todos os fragmentos que tocam o privilégio, começando com o Título II da CF que exprime sobre Os Direitos e

Garantias Fundamentais, o qual ganharia um novo inciso (LXXIX) estipulando a vedação do instituto de foro por prerrogativa de função.

A inserção do inciso LXXIX no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais atinge a todos os demais que estipulam o contrário, resultando automaticamente em um “efeito cascata”. É na esteira deste pensamento que o artigo 29, inciso X retromencionado no item 2.2.1 (Do Funcionamento) sofre revogação.

De igual forma, o artigo 53 obviamente não passaria ileso. Desse modo, a redação do *caput* foi revogada, igualmente a dos parágrafos 1º, 3º, 4º e 5º, permanecendo apenas o parágrafo 2º com a seguinte previsão:

§2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não estarão sujeitos à prisão, enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, salvo em flagrante de crime inafiançável. (Emenda 13, PEC 13/2017, p. 16).

O capítulo “Do Poder Executivo”, Seção III que aborda sobre a responsabilidade do Presidente da República foi também afetado. No texto original, o *caput* prevê o julgamento do presidente nas infrações penais comuns perante ao STF, ao passo que a Emenda 13 impõe o julgamento perante juiz competente. Os §§ 1º e 3º foram igualmente alterados, observe *ipsis litteris*:

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o juiz competente, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, **nos crimes de responsabilidade**.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo juiz competente;

II - **nos crimes de responsabilidade**, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 3º Enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão. (Emenda 13, PEC 13/2017, p. 17).

O conteúdo do artigo 96, inciso III passou por uma pequena modificação, retirando apenas a responsabilidade dos Tribunais de Justiça de julgar de maneira privativa os crimes comuns, permanecendo então os crimes de responsabilidade no que toca os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os Membros do Ministério Público (MP), continuando ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Art. 96. Compete privativamente:

.....
III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, **nos crimes de**

responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral. (Emenda 13, PEC 13/2017, p. 17).

Precisamos apontar neste patamar que basicamente a Emenda 13 retira a competência precípua dos tribunais superiores de processar e julgar infrações penais comuns, continuando, entretanto, competente para julgar os crimes de responsabilidade cometidos em decorrência do cargo que ocupam. Isso pode ser evidenciado claramente na alteração do artigo 102 que mantém a prerrogativa de foro apenas para quatro autoridades nacionais, são elas: o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Art. 102.
I-
b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
c) **nos crimes de responsabilidade**, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
d) o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
.....” (NR)(Emenda 13, PEC 13/2017, p. 17).

Em consonância com essa lógica os artigos 105 e 108 que abordam, respectivamente, sobre a competência do STJ e dos TRF’s passaram a exibir a seguinte redação:

Art. 105.
I-
a) nos **crimes de responsabilidade** os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;
.....
c) os habeas corpus quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
.....(NR)

Art. 108.
I - a) **nos crimes de responsabilidade** os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
.....(NR)(Emenda 13, PEC 13/2017, p. 18).

Por fim, mas não menos relevante, o artigo 125 que originariamente atribui como sendo da alçada da Constituição dos Estados definirem acerca da competência dos tribunais, acrescenta em seu texto a vedação da imunidade formal.

Art. 125. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.(NR) (Emenda 13, PEC 13/2017, p. 18).

O Relator da PEC, Senador Randolfe Rodrigues, ao expor a análise (procedimento de praxe de acordo com o Art. 356 do Regimento Interno da Casa) pondera oportunamente o seguinte:

É notório que restou ultrapassada a ideia de que o foro por prerrogativa de função serviria para proteger o cargo, não o seu ocupante. O que se observa, ao contrário, é que muitas pessoas buscam o mandato eletivo justamente para fugir das instâncias ordinárias da Justiça, conduta francamente reprovável. **Hoje o foro especial é visto pela população como verdadeiro privilégio odioso, utilizado apenas para proteção da classe política** - que já não goza de boa reputação -, devido aos sucessivos escândalos de corrupção. **Oportuno e conveniente, portanto, modificar as regras vigentes, no que tange ao foro privilegiado.** (Emenda 13, PEC 13/2017, p. 03).

Note que em sua análise, o Senador não apenas defende a obsolescência do dispositivo, como também destaca a visão consonante do corpo social em relação a modificação do atual modelo. É de extrema importância lembrar que em 2017 (mesmo ano em que foi aprovada a Emenda no Plenário) o escândalo de corrupção propalado pela mídia da Operação Lava Jato, fez aflorar na comunidade um sentimento de revolta generalizada, caracterizando o estopim para que ocorresse uma verdadeira revolução nas ruas de todo o país.

2.2.3 O STF e a Ação Penal 937

Conforme supra exemplificado no Item 2.2.1 (Do funcionamento) o Prefeito do município de Cabo Frio, Marcos da Rocha Mendes, foi acusado de na época das eleições angariar votos pela cidade. Observe que a grande questão abordada neste caso é que os fatos ocorreram antes da diplomação, então, teoricamente, a luz do exposto no artigo 53, §1º Marcos Mendes não teria direito de gozar da prerrogativa de foro, pois ainda não ocupava efetivamente o cargo máximo do poder executivo na esfera municipal.

Ocorre que, posteriormente, o indivíduo que era apenas candidato, se tornou de fato Prefeito de Cabo Frio e, de certo modo, é de se concluir hipoteticamente que a ascensão ao

cargo pode ter se dado em função desta angariação de sufrágio motivo pelo qual se deu a instauração da Ação Penal 937 e, de conseguinte, a Questão de Ordem sob a relatoria do ministro Roberto Barroso.

Logo de início Barroso reclama que o sistema de prerrogativa de foro funciona muito mal e que ao seu vislumbre, reclama uma modificação legislativa, fazendo alusão, inclusive, sobre o início dessa mudança no Congresso Nacional (PEC 333/2017) acreditando ser, em suas palavras, “em boa hora” (Ação Penal 937, Rel. Min. Roberto Barroso, p 02).

Outro ponto também levantado é no tocante a função típica do Supremo Tribunal Federal. Como sabemos, o STF é guardião da Constituição, portanto, conclui o relator que por a Casa não ser vocacionada para desempenhar este papel de órgão julgador de infrações penais comuns, não consegue, por extensão, executar de maneira satisfatória suas demandas, ficando o STF sobrecarregado.

Essa conclusão do Ministro ancora-se a outros problemas, como a morosidade processual; com o Supremo abarrotado de demandas, fica difícil observar o Princípio da Celeridade Processual. Assim, com o transcorrer procedimental afetado, as ações prescrevem, fazendo com que o Estado deixe de ter o “*jus puniendi*” ocasionando, em última análise, na impunidade.

A perda do poder de punir se torna extremamente problemática porque a função típica do judiciário é justamente julgar, desse modo, quando essa instância não consegue julgar a tempo, faz com que o STF fique em um patamar de descredibilidade perante a sociedade. Barroso seguindo essa mesma linha de raciocínio exprime na Questão de Ordem da AP 937:

A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, **causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo.** (Ação Penal 937/QO, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 03/05/2018, p 01).

Depreende-se, então que a extensão desmedida a que se atribuiu a imunidade formal, está se demonstrando nos contornos atuais inexecutável, afetando não só a eficiência do Supremo Tribunal Federal face ao julgamento das ações que tramitam na referida instância, como também, está criando no bojo social uma visão deturpada e, segundo a própria fala do Ministro retromencionada, desprestigiada, fazendo jus, em sua opinião, a uma mudança de interpretação do instituto.

3 Considerações Finais

É indubitável que os ideais exaltados durante o processo de redemocratização em nosso país ocorrido após a ditadura militar, culminou no que hoje categorizamos como uma “super proteção” dos parlamentares, no entanto, naquele contexto, há um pouco mais de três décadas atrás, este instituto estava em perfeita consonância com os anseios sociais.

O que devemos sempre ter em mente é que o Direito é volátil. Isto significa dizer que é o ordenamento jurídico que se adequa a realidade e não o inverso. Na esteira deste pensamento, é possível afirmar que as imunidades parlamentares estão em pauta novamente, isto é, estão sendo discutidas não apenas pela comunidade, mas de igual forma, pelos olhares dos doutrinadores, dos ministros das instâncias superiores e, até mesmo, pelo próprio Poder Legislativo, afinal de contas, foi através dos integrantes deste poder que exurgiu a Proposta de Emenda a Constituição 333/2017.

A grande questão é que embora se tenha proposto essa reformulação na Carta Política, atualmente esta Emenda está pendente de votação no Congresso, por mais de 1.000 (mil) dias. Desse modo, partindo do pressuposto de que é de interesse geral a votação desta PEC, é então de incomensurável importância que a nação cobre a máxima vinculada a função básica dos 513 (quinhentos e treze) deputados federais: a representação de seus interesses.

A Proposta de Emenda a Constituição 333/2017 oferece uma verdadeira reestruturação normativa e, deve sim, ser colocada em discussão na Tribuna, pois após todos os abalos ocorridos no cenário político nos últimos anos tem-se demonstrado inexecutável a manutenção do atual modelo de imunidades, carecendo, por extensão, na revisão das prerrogativas. Assim sendo, construiremos o que Abraham Lincoln preceituou como um governo do povo, pelo povo e para o povo.

Referências

AIDAR, Laura. **Todos os presidentes do Brasil.** Disponível em: <https://www.ebiografia.com/todos_os_presidentes_do_brasil/> Acesso em: 31 de março de 2022.

Bill of Rights & All Amendments. Disponível em: <<https://constitutionus.com/>> Acesso em: 27 de março de 2022.

CALCAGNO, Luiz. **Maria do Rosário doa valor de indenização paga por Bolsonaro.** Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/19/interna_politica,807517/maria-do-rosario-doa-valor-de-indenizacao-paga-por-bolsonaro.shtml> Acesso em: 09 de abril de 2022.

DEMOCRACIA. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/democracia/#:~:text=A%20palavra%20democracia%20tem%20origem,o%20direito%20%C3%A0%20participa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica>> Acesso em: 31 de março de 2022

<<https://www.poder360.com.br/governo/maria-do-rosario-doa-r-19-mil-recebidos-como-indenizacao-de-bolsonaro/>> Acesso em: 09 de abril de 2022.

JUSBRASIL. **Are 1098601 DF.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863067952/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1098601-df-distrito-federal-0197596-3220148070001>> Acesso em: 10 de abril de 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional.** 21ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional.** 7ª. Ed. Ver. Ampl. E atual. - Salvador: JusPodivm, 2019.

MOTA, Camila. **Foro privilegiado em suspenso: o que está em jogo nos debates na Câmara e no STF.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42074576>> Acesso em: 16 de abril de 2022.

SENADO. Constituições Brasileiras. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras#:~:text=As%20Constitui%C3%A7%C3%B5es%20anteriores%20s%C3%A3o%20as,%20C%201937%20C%201946%20e%201967.&text=Apoiado%20pelo%20Partido%20Portugu%C3%AAs%20constitu%C3%ADdo,a%20primeira%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil>> Acesso em: 26 de março de 2022.

SENADO. **Constituições Brasileiras.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf> Acesso em: 27 de março de 2022.

SENADO. **Idéia Legislativa.** Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=114198>> Acesso em: 07 de maio de 2022.

SENADO. **PEC n° 10/2013.** Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>> Acesso em: 16 de abril de 2022.

SILVA, Thiago. **Entenda o que é imunidade parlamentar e quais são seus limites.**

Disponível em:

<<https://blog.cursoenfase.com.br/imunidade-parlamentar/>>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

SPERANDIO, Luan. **Como é o Foro Privilegiado em outros países.** Disponível em:

<<https://www.institutoliberal.org.br/blog/politica/como-e-o-foro-privilegiado-em-outros-paises/>> Acesso em: 16 de abril de 2022.

STF. **Inquérito 3932.** Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>> Acesso em: 02 de abril de 2022.

STF. **Súmula 394.** Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula394/false>> Acesso em: 15 de abril de 2022.

STF. **Súmula 451.** Disponível em:

<https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/162/Sumulas_e_enunciados#:~:text=S%C3%9AMULA%20451%20%2D,CESSA%C3%87%C3%83O%20DE%20FINITIVA%20DO%20EXERC%C3%8DCIO%20FUNCIONAL.>>

Acesso em: 05 de maio de 2022.

STJ. **REsp 1642310 DF.** Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/REsp%201642310.pdf> Acesso em: 10 de abril de 2022.

TSE. **Diplomação dos candidatos eleitos.** Disponível em:

<<https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/diplomacao-dos-eleitos>> Acesso em: 15 de abril de 2022.

TUCCILIO, Antônio. **Você sabe quantas pessoas têm foro privilegiado no Brasil?**

55 mil. É um absurdo. Disponível em:

<<http://www.cnsf.org.br/website/Noticia.aspx?c=6182>>. Acesso em: 16 de abril de 2022.

YOUTUBE.**Bolsonaro repete ofensa à deputada Maria do Rosário.** Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=vzNva866hiw>> Acesso em: 02 de abril de 2022.