

QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL Nº 536

Ementa: AÇÃO PENAL CONTRA DEPUTADO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM. RENÚNCIA AO MANDATO. PRERROGATIVA DE FORO.

1. A jurisprudência dominante no STF é no sentido de que, cessado o mandato parlamentar por qualquer razão, não subsiste a competência do Tribunal para processar e julgar, originariamente, ação penal contra membro do Congresso Nacional.

2. A regra geral enunciada acima foi excepcionada na Ação Penal 396/RO, em que o Tribunal considerou ter havido abuso de direito e fraude processual. Neste caso específico, após seguidos deslocamentos de competência, o réu parlamentar renunciou ao mandato depois de o processo ter sido incluído em pauta para julgamento pelo Plenário.

3. No presente julgamento, o Tribunal, superando precedentes anteriores, estabeleceu uma nova regra geral: uma vez recebida a denúncia, o fato de o parlamentar renunciar não produz o efeito de deslocar a competência do STF para qualquer outro órgão.

4. Por importar em alteração de jurisprudência que vigora de longa data, a nova orientação não se aplica ao caso presente. Determinação de baixa da ação penal ao juízo competente, para prolação de sentença.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. A HIPÓTESE

1. Trata-se de questão de ordem suscitada na Ação Penal 536/MG, em razão de haver o réu renunciado ao cargo de Deputado Federal. A decisão a ser tomada envolve a subsistência ou não da competência do Supremo Tribunal Federal para continuar a processar o feito, tendo em vista que, com a renúncia, desapareceria a prerrogativa de foro perante esta Corte. A matéria é disciplinada nos arts. 53, § 1º e 102, I, *b* da Constituição Federal¹, que estabelecem caber ao STF o processo e o julgamento de membros do Congresso Nacional.

2. A hipótese subjacente à presente questão de ordem é a seguinte. O réu Eduardo Azeredo foi denunciado pelo Ministério Público, acusado da prática de crimes de peculato e lavagem de dinheiro, em concurso material e em concurso de pessoas. Os fatos delituosos foram imputados a várias indivíduos. No entanto, por força de desmembramento superveniente, permaneceu no polo passivo tão-somente o réu Eduardo Azeredo, por ser parlamentar. Existe uma outra ação penal, relativamente aos mesmos fatos, que tem como réu Clésio Andrade. Este réu somente passou a exercer mandato parlamentar posteriormente, razão pela qual os processos tramitam separadamente e encontram-se em fase de instrução diversa.

3. A denúncia foi recebida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em três sessões, realizadas nos dias 4.11.2009, 5.11.2009 e 3.12.2009. O réu foi interrogado

¹CF/88, arts. 53, § 1º, e 102: “Art. 53.[...]§ 1º. Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001) [...]Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:[...]b) 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;”

e realizou-se a instrução criminal, com a oitiva das testemunhas de acusação e de defesa. O réu declinou de ser reinterrogado e não requereu diligências complementares. Em 7 de fevereiro de 2014, o Procurador-Geral da República ofereceu alegações finais, reiterando a denúncia e requerendo a aplicação de pena de 22 anos. Em petição datada de 19.02.2014, o réu comunicou haver renunciado ao mandato parlamentar que exercia. Em 27.02.2014, dentro do prazo que lhe fora assinalado, o réu apresentou suas razões finais.

II. NOTA PRÉVIA: UM DIÁLOGO INSTITUCIONAL ACERCA DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

4. A Constituição Federal prevê, em seu art. 102, I, *b* e *c*, o foro por prerrogativa de função, perante o STF, de um conjunto de autoridades, aí incluídos os membros do Congresso Nacional. De outra parte, no art. 105, I, *a*, prevê o foro por prerrogativa de função, perante o Superior Tribunal de Justiça, de outro conjunto de autoridades, aí incluídos os Governadores de Estado, os membros dos Tribunais de Contas estaduais, os juízes dos Tribunais Regionais Federais e os membros do Ministério Público Federal que perante estes oficiem.

5. A fórmula adotada pelo constituinte apresenta uma variedade de problemas, de níveis diversos. Do ponto de vista da filosofia constitucional, o tratamento diferenciado a algumas pessoas enfrenta objeções por seu caráter não republicano. A regra, nas repúblicas, é a igualdade de todos, bem como sua submissão ao mesmo conjunto de normas jurídicas. De modo que a criação de um foro diferenciado para alguns impõe um ônus argumentativo relevante para a sua instituição. Ao lado disso, também no plano da filosofia constitucional, coloca-se a questão da ausência de duplo-grau de jurisdição, nas hipóteses em que o acusado fica sujeito a julgamento por instância única. Como se sabe, existem objeções a esse

modelo, fundadas em tratado internacional de direitos humanos do qual o Brasil é signatário, objeções que têm sido endossadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

6. Além dessas questões ligadas ao princípio republicano e ao duplo-grau de jurisdição em matéria penal, há também uma série de disfuncionalidades associadas ao foro por prerrogativa de função. O presente processo ilustra algumas delas. A primeira: como o foro por prerrogativa de função é a exceção, a regra é que se dê o desmembramento do processo quando existam réus que não desfrutem de tal prerrogativa. Este fato, com frequência, traz embaraços para a investigação, que acaba ficando fragmentada. Em segundo lugar, iniciando-se o processo na instância ordinária, vindo o réu a se eleger, a competência se desloca para o Supremo Tribunal Federal. Na hipótese inversa, sendo o réu, por exemplo, parlamentar, não vindo a se reeleger, a competência deixa de ser do STF e passa a ser da instância ordinária.

7. Como intuitivo, tais idas e vindas quebram a continuidade do inquérito ou da ação penal, impondo delongas burocráticas e comprometendo a investigação, a instrução e a conclusão célere do processo. Sem mencionar o risco de prescrição. Desnecessário enfatizar que tais circunstâncias afetam a eficiência e a credibilidade da justiça, gerando insatisfação e impunidade. Para utilizar apenas o exemplo deste caso, a título de ilustração: pelos mesmos fatos, há uma ação penal contra o réu Eduardo Azeredo; há outra ação penal, separada desta, contra o réu Clésio Andrade; e há outras ações penais, em primeiro grau, contra outros réus, tendo inclusive ocorrido prescrição em relação aos réus mais idosos. O sistema é feito para não funcionar.

8. A isso se soma que o Supremo Tribunal Federal deve ser um tribunal de teses jurídicas, e não de julgamento de fatos. Não só por não ser esta a sua vocação,

como também por não estar aparelhado para conduzir ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc. Ao lado dessas circunstâncias, o foro por prerrogativa de função alimenta a tentação permanente de manipulação da jurisdição pelos réus. Há os que procuram se eleger para mudar o órgão jurisdicional competente, passando do primeiro grau para o STF; há os que deixam de se candidatar à reeleição, com o mesmo propósito, só que invertido: passar a competência do STF para o órgão de primeiro grau. E há os que renunciam para produzir o efeito de baixa do processo, no momento que mais lhes convém.

9. O sistema é péssimo. E os riscos se reproduzem: descontinuidade na produção de prova, atraso no processamento, prescrição e impunidade. Por todas essas razões, é boa hora para se renovar uma prática desejável – e com bons antecedentes – de diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo. Relembre-se que, recentemente, diante das dificuldades trazidas pelo texto constitucional com relação à perda de mandato pelo parlamentar condenado criminalmente, o Senado Federal, em boa hora, aprovou proposta de emenda constitucional superando o confuso tratamento que a Constituição dá à matéria.

10. Pois bem: também em relação ao tema ora em discussão, parece evidente a deficiência do regramento constitucional. Por essa razão, seguem-se algumas ideias para iniciar o diálogo institucional. A palavra final nesta questão, como nas decisões políticas em geral, é do Congresso Nacional, seja funcionando como poder legislativo, seja como poder constituinte reformador.

11. Minha sugestão: o foro por prerrogativa de função no STF deveria ser limitado a um número verdadeiramente reduzido de autoridades, como o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Presidentes do Senado e da Câmara, o Procurador-Geral da República e os Ministros da própria Corte. Para as demais, seria

possível adotar uma fórmula nos moldes seguintes, que são mais republicanos e nem por isso desprotegem inteiramente as autoridades. Seria criada uma Vara Especializada em Brasília, com um juiz titular para julgar ações penais e outro juiz titular para julgar ações de improbidade. A Vara teria tantos juízes auxiliares quantos necessários. Esta Vara e estes juízes seriam competentes para as ações penais e de improbidade contra todos os parlamentares, ministros e autoridades federais que hoje têm foro privilegiado.

12. Esses dois juízes titulares seriam escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, dentre juízes federais de 1º grau que já estivessem próximos do momento de se candidatarem ao Tribunal Regional Federal. Tais juízes serviriam por um prazo certo, algo em torno de quatro anos ou cinco. Sem recondução. Ao final desse período, eles seriam automaticamente promovidos para o Tribunal Regional Federal, na primeira vaga disponível para membros da própria magistratura. Isso daria a eles independência. Não poderiam, por dois ou três anos, ser promovidos para outra instância mais elevada, para que também não utilizassem o cargo como trampolim.

13. A razão de ser de criação de uma Vara especializada é para não deixar a autoridade pública sujeita à má-fé ou ao oportunismo político de ações penais em qualquer parte do país. Por outro lado, mesmo deixando o cargo, a competência continuaria a ser da Vara especializada, para impedir espertezas diversas. Da decisão da Vara especializada caberia recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal ou para o Superior Tribunal de Justiça, conforme o caso. Naturalmente, este é apenas um esboço, que poderia ser desenvolvido com a contribuição dos colegas do Tribunal, da sociedade e do Congresso Nacional.

III. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MATÉRIA

14. Feita a digressão que me pareceu indispensável, retomo a questão central a ser decidida: saber se o ato de renúncia deve deslocar automaticamente a competência para o primeiro grau de jurisdição. Ou, colocando o tema com ligeira variação: saber a partir de qual momento da tramitação processual a renúncia não deve mais produzir, como efeito secundário, o deslocamento da competência. Início o exame da matéria com uma breve revisita à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Rememore-se que até a Emenda Constitucional 35, de 20 de dezembro de 2001, era imprescindível prévia licença da Casa Legislativa para a instauração de ação penal contra parlamentar, o que, na prática, tornava a hipótese raríssima.

15. Pois bem. Em pesquisa aos precedentes do Tribunal, é possível constatar que, até bem pouco tempo atrás, prevalecia de forma bastante consolidada uma orientação definida sobre o ponto: a renúncia de parlamentar que fosse investigado ou réu teria como efeito extinguir de imediato a competência do Supremo Tribunal Federal. Essa tese foi firmada em 27.08.1999 com o julgamento da Questão de Ordem no Inquérito 687/SP (Rel. Min. Sydney Sanches)². Naquela

² Inq 687 QO/SP, Rel. Min. Sydney Sanches: "DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. PROCESSO CRIMINAL CONTRA EX-DEPUTADO FEDERAL. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. INEXISTÊNCIA DE FORO PRIVILEGIADO. COMPETÊNCIA DE JUÍZO DE 1º GRAU. NÃO MAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CANCELAMENTO DA SÚMULA 394. 1. Interpretando ampliativamente normas da Constituição Federal de 1946 e das Leis nºs 1.079/50 e 3.528/59, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência, consolidada na Súmula 394, segunda a qual, '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'. 2. A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expressas, pois, no art. 102, I, 'b', estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar 'os membros do Congresso Nacional', nos crimes comuns. Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice-Presidente, o ex-Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, 'b' e 'c'). Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou do mandato. Dir-se-á que a tese da Súmula 394 permanece válida, pois, com ela, ao menos de forma indireta, também se protege o exercício do cargo ou do mandato, se durante ele o delito foi praticado e o acusado não mais o exerce. Não se pode negar a relevância dessa argumentação, que, por tantos anos, foi aceita pelo Tribunal. Mas também não se pode, por outro lado, deixar de admitir que a prerrogativa de foro visa a garantir o exercício do cargo ou do mandato, e não a proteger quem o exerce. Menos ainda quem deixa de exercê-lo. Aliás, a prerrogativa de foro perante a Corte Suprema,

ocasião, cancelou-se a Súmula 394/STF, que tinha o seguinte enunciado: “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”. Da *ementa* do acórdão, constou a seguinte afirmação:

“A tese consubstanciada nessa Súmula não se refletiu na Constituição de 1988, ao menos às expensas, pois, no art. 102, I, ‘b’, estabeleceu competência originária do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar ‘os membros do Congresso Nacional’, nos crimes comuns. Continua a norma constitucional não contemplando os ex-membros do Congresso Nacional, assim como não contempla o ex-Presidente, o ex-Vice-Presidente, o ex-Procurador-Geral da República, nem os ex-Ministros de Estado (art. 102, I, ‘b’ e “c”). Em outras palavras, a Constituição não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, *por qualquer razão*, deixaram o exercício do cargo ou do mandato” (grifo acrescentado).

16. E, mais à frente, constou ainda:

“Aliás, a prerrogativa de foro perante a Corte Suprema, como expressa na Constituição brasileira, mesmo para os que se

como expressa na Constituição brasileira, mesmo para os que se encontram no exercício do cargo ou mandato, não é encontrada no Direito Constitucional Comparado. Menos, ainda, para ex-exercentes de cargos ou mandatos. Ademais, as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos. 3. Questão de Ordem suscitada pelo Relator, propondo cancelamento da Súmula 394 e o reconhecimento, no caso, da competência do Juízo de 1º grau para o processo e julgamento de ação penal contra ex-Deputado Federal. Acolhimento de ambas as propostas, por decisão unânime do Plenário. 4. Ressalva, também unânime, de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com base na Súmula 394, enquanto vigorou.”

encontram no exercício do cargo ou mandato, não é encontradiça no Direito Constitucional Comparado. Menos, ainda, para ex-exercentes de cargos ou mandatos. Ademais, as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos”.

17. Com base nesse entendimento, ao longo dos anos, diversos feitos foram remetidos a outros órgãos jurisdicionais. Nessa linha, confirmam-se alguns precedentes:

“[...] 5. Com a perda do mandato eletivo pelo investigado, querelado ou denunciado, cessa a competência penal originária desta Corte para apreciar e julgar autoridades dotadas de prerrogativa de foro ou de função. Precedentes citados: [INQ nº 2.452/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 21.3.2007; INQ nº 2.451/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJ 7.2.2007; ADI nº 2.797/DF e ADI nº 2.860/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, por maioria, DJ 19.12.2006; HC nº 86.398/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, unânime, DJ 18.8.2006; INQ (AgR) nº 1871/GO, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, unânime, DJ 12.5.2006; e as decisões monocráticas nos seguintes processos: INQ nº 2.207/PA, de 19.3.2007; PET nº 3.533/PB, de 6.3.2007; INQ nº 2.105/DF, de 5.3.2007; INQ nº 1.702/GO, de 28.9.2006; AP nº 400/MG, de 31.8.2006; e PET nº 3.534/MG, de 30.8.2006, todos de minha relatoria].

6. Considerada a renúncia do Deputado Federal investigado, o juízo competente para apreciar a matéria é a Seção Judiciária da Justiça Federal no Distrito Federal.

7. Agravo desprovido.” (Inq 2.268 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). (grifo acrescentado)

“Trata-se de ação penal proposta originariamente pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Carlaile Jesus Pedrosa, depois ratificada pelo Procurador-Geral da República.

[...]

Encerrada a instrução, na fase do art. 402 do Código de Processo Penal, foi determinada a oitiva de testemunhas e a realização de diligências requeridas pela Defesa.

Sobreveio notícia de que o acusado renunciou ao mandato de Deputado Federal para assumir o mandato de Prefeito do Município de Betim/MG em 01.01.2013, o que atrai a incidência do art. 29, X, da Constituição Federal.

Cumpre, pois, declinar a competência para o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Determino, portanto, a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais para continuidade.” (AP 684/MG, Rel. Min. Rosa Weber; decisão monocrática transitada em julgado)

“Presente o contexto ora exposto, impõe-se reconhecer que cessou, efetivamente, ‘pleno jure’, a competência originária desta Suprema Corte para apreciar a causa penal em referência, tendo em vista a renúncia do Deputado Federal Valdemar da Costa

Neto ao mandato parlamentar que até então titularizava, como registra o Diário da Câmara dos Deputados (edição de 06/12/2013).

Impende assinalar, neste ponto, que esse entendimento – que reconhece não mais subsistir a competência penal originária do Supremo Tribunal ante a cessação superveniente de determinadas titularidades funcionais e/ou eletivas – traduz diretriz jurisprudencial prevalecente nesta Corte a propósito de situações como a que ora se registra nos presentes autos [...].

[...] Sendo assim, pelas razões expostas e acolhendo, ainda, a promoção do eminente Procurador-Geral da República, reconheço cessada, na espécie, a competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciar este procedimento penal, determinando, em consequência, a remessa dos presentes autos, por intermédio do E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao Juízo Federal de origem (fls. 591)” (Inq 2.722/DF, Rel. Min. Celso de Mello; decisão monocrática transitada em julgado)

18. No mesmo sentido, vejam-se, ainda, *e.g.*: Inq 2.010 QO/SP, Rel. Min. Marco Aurélio; AP 413/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes (decisão monocrática); AP 502/SP, Rel. Min. Ayres Britto (decisão monocrática); Inq 2.238/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence (decisão monocrática); Inq 1.881/AP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence (decisão monocrática); Inq 3.199/ES, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (decisão monocrática).

19. Essa orientação, todavia, começou a ser questionada quando do julgamento da Ação Penal 333/PB. O réu (Ronaldo José da Cunha Lima) havia renunciado ao mandato poucos dias antes do julgamento, depois que a inclusão do

feito em pauta já havia sido publicada. O Ministro Joaquim Barbosa, Relator, suscitou questão de ordem, por entender que a conduta do réu constituiria abuso de direito e, por isso, não poderia interromper o julgamento. Na ocasião, assim se manifestou Sua Excelência:

“No presente caso, a renúncia do réu ao seu mandato, **no momento em que incluída em pauta a Ação Penal nº 333**, após todos estes anos de tramitação, tem a **finalidade clara** – e ao mesmo tempo espúria – **de evitar o julgamento por esta Corte**, que tem competência constitucional para julgar os mandatários políticos. Isto porque, reitero – tendo em vista a importância deste dado – a renúncia se deu **em momento posterior à publicação da pauta desta Corte, anunciando o julgamento da Ação Penal a que responde**.

Ainda que a aceitação da renúncia seja obrigatória, considero que a Carta Magna autoriza atribuir-lhe, **para os efeitos da modificação da competência pretendida pelo réu**, **condição suspensiva**, até o final julgamento deste feito, **em que, inclusive, esta Corte poderia deliberar pela perda do mandato do réu, caso acolhida a acusação** e dependendo da pena eventualmente aplicada (art. 15, III, Constituição da República; art. 92 do Código Penal).

[...] Senhora Presidente, uma última consideração: a alteração da competência desta Corte não pode se dar, ao menos no momento em que se deu, por vontade unilateral de uma das partes. Estaríamos reféns dos réus com prerrogativa de foro se, a cada momento que liberássemos um processo para julgamento, depois de todo o esforço necessário para tanto, sobreviessem os

pedidos de renúncia. Daríamos aval para todo tipo de chicana processual, *data venia*.”

20. Tal entendimento foi acompanhado pelos Ministros Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto e Cármen Lúcia, mas restou minoritário. Na posição oposta alinharam-se os Ministros Marco Aurélio, Eros Grau, Menezes Direito, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Ellen Gracie. Como consequência, constou da ementa do acórdão a seguinte razão de decidir:

“3. A renúncia do réu produz plenos efeitos no plano processual, o que implica a declinação da competência do Supremo Tribunal Federal para o juízo criminal de primeiro grau. Ausente o abuso de direito que os votos vencidos vislumbraram no ato.

4. Autos encaminhados ao juízo atualmente competente.”

21. A solução foi outra, porém, no julgamento da Ação Penal 396/RO, em que o réu era Natan Donadon. O Tribunal, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, que assim assentou na ementa do acórdão:

“1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas.

2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da

presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal.”

22. Nessa ação, a maioria formada reconheceu a existência do abuso de direito – tanto assim que alguns dos votos que seguiram a Relatora limitaram-se a fazê-lo no caso concreto, sem compromisso com uma orientação mais ampla (*e.g.*, Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Ellen Gracie). Nada obstante, o Ministro Dias Toffoli, por exemplo, procurou construir, desde aquela ocasião, uma solução abrangente, na tentativa de arrumar as ideias em um contexto já não tão claro. Afirmou Sua Excelência:

“(…) [É] evidente que ele renunciou, única e exclusivamente, a meu entender, para se furtar à ação penal. Aqui fica a pergunta: se já tivesse sido iniciado o julgamento, nós também declinaríamos da competência à instância inferior? É evidente que a segurança jurídica impõe um marco. Nesse sentido, eu apontaria o dia em que se colocou o processo em pauta de julgamento. **A partir do momento em que se colocou em pauta para julgar, não surtirá efeito, para fins de alteração de competência dessa Suprema Corte, a renúncia do parlamentar.**” (negrito acrescentado)

23. Como assinaiei acima, a maioria dos Ministros restringiu seu pronunciamento às peculiaridades do caso concreto, no qual o réu provocara idas e vindas na competência para julgá-lo. Não se decidiu, na ocasião, pela superação do precedente firmado no Inq. 687/SP (QO), já citado, no qual se revogou a Súmula 394.

Nada obstante isso, ao votar no caso Donadon, o Ministro Gilmar Mendes, intuindo a evidência, observou:

“Tenho a impressão de que teremos um encontro marcado com essa questão; teremos, a toda hora, de enfrentá-la. [...] até porque, diante da dinâmica que hoje os processos criminais estão assumindo entre nós, cada vez mais se torna frequente o uso dessa prática”.

24. Creio que a hora desse encontro chegou. Recentemente, ao julgar um caso que envolvia desmembramento de inquérito em relação aos investigados que não tinham foro por prerrogativa, verifiquei que a jurisprudência do Tribunal ainda se mostrava *ad hoc* e cambiante na matéria. Propus, então, com anuência do Plenário, que adotássemos um critério geral, de natureza objetiva, que fixasse um padrão de julgamento para causas futuras. Penso que estamos diante da mesma necessidade aqui.

IV. PROPOSTA DE UM NOVO CRITÉRIO GERAL

26. Antes de propor a solução que me parece adequada para a ação penal ora em exame, penso ser indispensável que o Tribunal defina um critério geral na matéria. Mais particularmente, é preciso definir um marco temporal a partir do qual a renúncia não deverá mais produzir o efeito de deslocar a competência do Supremo Tribunal Federal para outro órgão. Na construção do critério adequado, existem três marcos a serem considerados: (i) o princípio do juiz natural; (ii) o caráter indisponível da competência jurisdicional do STF; e (iii) a natureza unilateral da renúncia ao mandato parlamentar.

27. O mandamento constitucional do juiz natural (art. 5º, LIII) preceitua que “ninguém será processado senão pela autoridade competente”. Trata-se de um direito fundamental do acusado que, no entanto, não se esgota na dimensão subjetiva: ser julgado pelo juiz competente. Há, simultânea e paralelamente, uma dimensão objetiva desse direito: o interesse da sociedade em que o processo seja justo, conduzido por um juízo imparcial, que tenha sido designado por normas prévias, gerais e abstratas. Em última análise, o que se impede é o juízo *ad hoc* (isto é, com designação especial para um julgamento determinado), o juízo que tenha se constituído posteriormente ao fato (*ex post facto*) e o de exceção.

28. O segundo fator a ser considerado é o caráter indisponível da competência do Supremo Tribunal Federal. A regra geral em processo, mesmo no âmbito processual civil, é que a competência não possa ser modificada pela vontade unilateral de um dos litigantes. A doutrina é assente no sentido de que o juiz natural não é aquele deliberadamente escolhido pela parte³. Menos ainda no processo penal. Pelo contrário, o princípio do juiz natural não apenas impede a designação de juiz especial para o caso como, simetricamente, veda o afastamento do juízo competente⁴. A inafastabilidade do juízo competente se torna ainda mais vigorosa quando se trate de competência absoluta⁵.

29. Por fim, cabe tratar da natureza unilateral da renúncia ao mandato parlamentar. Há registros de que em alguns países sequer se admite formalmente

³ Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, Direitos fundamentais processuais. In: Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero, *Curso de direito constitucional*, 2012, p. 645: “[N]ão é juiz natural no processo jurisdicional aquele deliberadamente escolhido pela parte”.

⁴ Vicente Greco Gilho, *Manual de processo penal*, 2013, pp. 69 e 179.

⁵ Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes, *As nulidades no processo penal*, 2011, p. 40.

essa possibilidade⁶. No caso brasileiro, no entanto, ela é inequívoca, havendo previsão expressa tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁷ como do Senado Federal⁸, além de inúmeros precedentes. Trata-se, assim, de um direito potestativo do parlamentar. Não há como, por decisão judicial, impedir a renúncia ou obstar seus efeitos diretos, que são a perda do mandato e a abertura de uma vaga na Casa Legislativa. No entanto, é legítimo sustar efeitos puramente secundários da renúncia, como a perda do foro. A própria Constituição fornece uma boa analogia na matéria, ao dispor em seu art. 55, § 4º:

“Art. 55.

§ 4º. A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.”

30. A propósito, a jurisprudência da Corte já vem admitindo a possibilidade de prorrogar a sua competência para conduzir o inquérito ou realizar o julgamento de réus desprovidos da prerrogativa de foro, nos casos em que o desmembramento seja excessivamente prejudicial para a adequada elucidação dos fatos em exame. O fundamento para essa prorrogação excepcional é, precisamente, o interesse em se preservar a eficácia e a racionalidade da prestação jurisdicional. Penso que essa *ratio* é igualmente aplicável ao contexto ora em análise, tendo em

⁶ No Reino Unido, é "um consolidado princípio de direito parlamentar que um Membro [da Câmara dos Comuns], depois de ser devidamente eleito, não pode renunciar ao seu cargo" (Erskine May, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (Edited by Sir Barnett Cocks), 1964, p. 204)

⁷ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 238: “As vagas, na Câmara, verificar-se-ão em virtude de: [...] II – renúncia”.

⁸ Regimento Interno do Senado Federal, art. 28: “As vagas, no Senado, verificar-se-ão em virtude de: [...] II – renúncia”.

vista a necessidade de se preservar a seriedade da jurisdição, evitando que o foro privilegiado se converta em objeto de manipulação.

31. Em suma: juiz natural não significa a possibilidade de o réu escolher o juiz competente ou afastá-lo, por decisão unilateral sua. Como consequência, a competência do STF, de base constitucional, não pode ser subtraída por conduta deliberada e manipulativa da parte; é possível sustar esse efeito secundário da renúncia, uma vez instaurado o processo que possa levar à perda do mandato.

32. Seguindo o raciocínio exposto acima: em que momento, no processo penal, considera-se instaurado o processo? Por ocasião do recebimento da denúncia. Sendo assim, este é o marco temporal que se deve levar em conta. A partir do recebimento da denúncia, mesmo que o parlamentar venha a renunciar, a competência para o processo e julgamento da ação penal não mais se deslocará. Vale dizer: caberá ao STF instruir e julgar a procedência ou não da acusação.

33. Em conclusão: proponho a superação dos precedentes pelos quais a renúncia do parlamentar, em qualquer tempo, implica o declínio da competência do STF para outro juízo. Em lugar disso, e doravante, fica estabelecido que, a partir do recebimento da denúncia, o fato de o parlamentar vir a renunciar é ineficaz no que se refere à competência criminal originária do STF.

34. Muito embora considere o recebimento da denúncia o marco temporal adequado – por entender que ele é o que melhor satisfaz os princípios constitucionais processuais, além de estar em sintonia com o art. 55, § 4º –, este não é o único momento possível para a desconsideração, quanto a este fim específico, da renúncia do parlamentar. Há outras possibilidades. A única coisa que considero altamente indesejável é a ausência de um critério geral. O exercício da jurisdição deve ser o

menos discricionário possível, sobretudo em matéria penal. Há, portanto, outros marcos temporais que podem ser adotados, como, por exemplo, o final da instrução. Penso que a inclusão do processo em pauta é um marco desamasiadamente tardio, na medida em que continuaria a permitir a mudança voluntária de última hora. Devo ressaltar que nenhum desses dois critérios impediria a perda da competência no presente caso.

V. A SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO

35. Tenho uma reflexão final a propósito de encaminhamento que estou dando, levando em conta o critério geral proposto e a solução que me parece adequada para o caso concreto. Na presente ação, a renúncia se deu no momento em que se encontrava aberto o prazo para a defesa apresentar alegações finais. Como eu não declinei prontamente da competência, o prazo continuou fluindo e o réu efetivamente apresentou a referida manifestação. Portanto, a instrução processual foi encerrada alguns dias após a renúncia. A partir daí, ainda faltaria eu elaborar o meu voto e o Ministro Celso de Mello, na qualidade de revisor, elaborar o seu. Somente depois viria o pedido de inclusão em pauta de julgamento.

36. Tal situação não se equipara ao único caso em que o Supremo abriu exceção à regra geral, que foi o caso Donadon, no qual a renúncia se deu após a inclusão do processo em pauta e na véspera do julgamento. Assim, em rigor, aqui se aplicaria a regra geral que vigorou até o presente momento: a perda do mandato, *por qualquer razão*, importa em declínio da competência do STF. No presente julgamento, eu estou propondo mudar esse critério, de modo que a renúncia após o recebimento da denúncia não retire a competência desta Corte. Embora esta seja uma regra processual, nós estamos no âmbito do processo penal. Nesse domínio, a preservação

das regras do jogo é de capital importância, sob pena de se vulnerar a segurança jurídica e o devido processo legal.

37. Por esta razão, estou propondo ao Tribunal que endosse a mudança do critério geral, na linha do que expus, mas não estou aplicando a nova regra ao caso concreto em julgamento, por considerar indevida a mudança da regra do jogo a essa altura. Há um fator importante que reforça a minha opção por esse encaminhamento. É que não há risco de prescrição da pena em abstrato. O processo já está instruído e pronto para ser julgado. Vale dizer: se ficar aqui, já estou em condições de elaborar o meu voto; e, se baixar, o juiz de primeiro grau já estará em condições de sentenciar. Em rigor, se permanecer aqui, a demora tende a ser maior, em razão da dinâmica de julgamento do Tribunal, que envolveria a elaboração de voto sucessivamente pelo relator e pelo revisor, para posterior inclusão do processo na pauta do Plenário.

VI. CONCLUSÃO

38. Em conclusão do meu voto, submeto ao Plenário as duas proposições que se seguem:

- a) a partir do presente julgamento, se o parlamentar renunciar ao mandato após o recebimento da denúncia pelo Supremo Tribunal Federal, a competência para processar e julgar a ação penal não será afetada e continuará a ser da Corte;
- b) como tal entendimento importa em mudança substancial da jurisprudência do Tribunal na matéria e, por consequência, da norma atualmente vigente, o novo entendimento não se aplicará à presente ação penal, que deverá baixar ao juízo

competente de primeiro grau, já aparelhado para a produção de sentença.

39. É como voto.