



UniCEUB – Centro Universitário de Brasília

FAJS – Faculdade de Ciências Jurídicas e

Ciências Sociais

Curso de Direito

**JOÃO VICTOR LOPES PEREIRA LIMA DA SILVA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E  
*PERPETUATIO JURISDICTIONIS*: A VISÃO DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Brasília

2015

**JOÃO VICTOR LOPES PEREIRA LIMA DA SILVA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E  
*PERPETUATIO JURISDICTIONIS*: A VISÃO DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito  
para aprovação no Curso de Direito da  
Faculdade de Ciências Jurídicas e  
Ciências Sociais do Centro Universitário  
de Brasília – UniCEUB

Orientador: Prof. Dr. José Rossini  
Campos do Couto Corrêa

Brasília

2015

**JOÃO VICTOR LOPES PEREIRA LIMA DA SILVA**

**FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E  
*PERPETUATIO JURISDICTIONIS*: A VISÃO DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito  
para aprovação no Curso de Direito da  
Faculdade de Ciências Jurídicas e  
Ciências Sociais do Centro Universitário  
de Brasília – UniCEUB

Orientador: Prof. Dr. José Rossini  
Campos do Couto Corrêa

BRASÍLIA, DATA DA APRESENTAÇÃO

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Rossini Campos do Couto Côrrea

---

Prof. Dr. (...)

---

Prof. Dr. (...)

Brasília

2015

## RESUMO

Na República Federativa do Brasil, o foro por prerrogativa de função está disciplinado pelo texto constitucional. No entanto, a Constituição Federal de 1988 não resolveu expressamente um embate que data de regimes anteriores, qual seja: a (im)possibilidade de perpetuação da jurisdição daqueles que possuem foro por prerrogativa de função, e, por qualquer motivo, deixaram de exercer o cargo ou mandato. Com efeito, a gênese do foro por prerrogativa de função é servir como uma garantia ao livre exercício do cargo, contemplando-se àqueles que ocupam a cúpula da Administração Pública, sobretudo em razão da envergadura que exercem no cenário nacional. Os detentores de foro por prerrogativa - não seria exagero dizer - são capazes de definir os rumos da nação. A despeito da posição hierarquicamente superior, tem sido freqüente a promoção de ações penais em desfavor dessas autoridades, e a renúncia se tornou atitude reiterada em diferentes oportunidades. Então, esse é o duro embate em que o Supremo Tribunal Federal se coloca atualmente: saber se mesmo após encerrado o mandato eletivo ou se mesmo após ocorrida a perda superveniente do cargo continua a existir o foro por prerrogativa diante da jurisdição constitucional, isto é, se existe, ou deveria existir, *perpetuatio jurisdictionis* nas ações penais originárias do Supremo Tribunal Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Foro por prerrogativa de função. Renúncia. *Perpetuatio jurisdictionis*.

## RÉSUMÉ

Au Brésil, la compétence de la justice est régie par la Constitution. Cependant, la Constitution fédérale actuelle, de 1988, n'a pas explicitement réglé un conflit datant de régimes précédents, à savoir: la (im)possibilité de perpétuer la compétence de ceux qui possèdent un forum pour la fonction de prérogative, et, pour quelque raison, omis d'exercer une fonction publique ou politique. L'origine du forum en fonction de prérogative est de servir comme une garantie de la tenure libre, à la recherche de ceux qui occupent le sommet de l'administration publique, principalement en raison de l'échelle effectuée sur la scène nationale. Forum détenteurs de prérogative - Il ne serait pas exagéré de dire - sont en mesure de définir la direction de l'action. Malgré la position de rang supérieur, il a souvent été la promotion d'actions criminelles au détriment de ces autorités, et la démission est devenue réitérée l'attitude à différentes occasions. Voilà l'affrontement difficile dans laquelle la Cour suprême est actuellement posée: si même après la perte d'emploi ou la fonction publique de demeurer l'enceinte par prérogative de l'autorité devant la juridiction constitutionnelle, qui est, si elle existe, ou devrait exister, *perpetuatio jurisdictionis* en provenance de les pour suites pénales de la Cour suprême.

Mots-clés: La compétence originale de la Cour suprême. Démission. *Perpetuatio jurisdictionis*.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>1.1 APRESENTAÇÃO</b> .....	6
<b>1.2 UM BREVE HISTÓRICO</b> .....	10
1.2.1 PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	10
1.2.2 PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	14
1.2.2.1 ASPECTOS GERAIS.....	14
1.2.2.2 O CANCELAMENTO DA SÚMULA N. 394 DO STF .....	18
1.2.2.3 A TENTATIVA DE RESGATE DA SÚMULA CANCELADA.....	21
1.2.2.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35 .....	24
<b>2 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> .....	26
2.1 O CASO RONALDO CUNHA LIMA – AÇÃO PENAL N. 333/PB.....	26
2.2 O CASO NATAN DONADON – AÇÃO PENAL N. 396/RO.....	33
2.3 O CASO EDUARDO AZEREDO – AÇÃO PENAL N. 536/MG.....	42
2.4 O CASO NEWTON LIMA – AÇÃO PENAL N. 568/SP.....	42
<b>3 REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA E PROPOSTAS PARA UM NOVO PARADIGMA</b> .....	53
3.1 A OPINIÃO DOS MINISTROS.....	53
3.2 A OPINIÃO DA DOUTRINA .....	55
<b>4 CONCLUSÕES</b> .....	58
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	63

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 APRESENTAÇÃO

O foro por prerrogativa de função apresenta diversas complexidades teóricas e práticas e sempre despertou debates acalorados, dividindo boa parcela dos juristas quanto à legitimidade e conveniência do instituto procedimental. No contexto brasileiro, como veremos, o instrumento processual ganhou traços muito particulares.

O foro por prerrogativa de função é alvo de diversas críticas; críticas essas que sugerem, no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, a necessidade de uma completa revisão, bem como sua manutenção total ou parcial, sendo que esta última corrente defende sua continuidade somente nos casos mais relevantes, extinguindo-se algumas hipóteses que vigem atualmente.

A despeito dessa conjuntura conturbada, esclarecemos, desde já, que a pretensão deste trabalho não é debater a legitimidade do foro de prerrogativa por função. Com efeito, adentrar nesta pantanosa discussão demandaria um trabalho à parte, o que evidencia a limitação deste modesto ensaio.

Oportuno frisar que o intuito aqui também não é o de fazer uma análise no direito comparado do foro privativo no processo penal. Pelo contrário, nosso ponto de partida é o sistema vigente, com seu rol *strito* de hipóteses de competência extraordinária do Supremo Tribunal Federal (STF) para processar e julgar criminalmente determinadas autoridades, tal como previsto no corpo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A relevância do tema pode ser entendida a partir do pensamento de Gilmar Mendes<sup>1</sup>, que afirma que o foro por prerrogativa “[...] passa a ser tanto mais importante se se considera que vivemos hoje numa sociedade extremamente complexa e pluralista, na qual a possibilidade de contestação às escolhas públicas é amplíssima”.

---

<sup>1</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao artigo 102, I, b a r. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET; Ingo W.; STRECK; Lênio Luiz (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1365.

Sem dúvida, a complexidade da sociedade contemporânea é a gênese de determinadas instabilidades. Apesar do aspecto salutar de se contestar as decisões políticas, é o próprio sistema jurídico que oferece as correções. Com efeito, foi a Constituição Federal que trouxe os mecanismos para aferir a legitimidade dos atos da administração. E mais, em relação a atos praticados no exercício da função pública, exigiu um tratamento específico quanto à impugnação judicial. O que prevalece, nesse ponto, é uma perspectiva que interessa às instituições públicas e à própria sociedade.

Assim, os mandamentos de patamar constitucional sobre o foro por prerrogativa de função são verdadeiras garantias de estabilidade ao exercício da função, tendo em vista a importância e a peculiaridade das atividades desenvolvidas pelos detentores do foro no funcionamento da engrenagem democrática.

À vista disso, para analisar o foro privilegiado é inexorável uma compreensão da posição institucional dos agentes políticos. O tratamento diferenciado decorre pontualmente da peculiar posição institucional que esses agentes, os políticos, ocupam em relação aos demais integrantes do corpo administrativo, sendo aqueles as autoridades de escol da Administração Pública.

Hely Lopes Meirelles, ilustre administrativista, esclarece que:

[...] realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos, sobretudo o foro privilegiado, não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnicos a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados<sup>2</sup>

Maria Lúcia Karam, sobre o foro por prerrogativa de função, assevera que não se trata propriamente de um:

[...] privilégio pessoal para favorecer o réu, como críticas apressadas costumam apontar. Na realidade, a competência originária de tribunais pode até desfavorecer o réu. Pense-se na possibilidade de recorrer

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 77.



contra o pronunciamento condenatório. Quando atuante o juiz de 1º grau, um tal pronunciamento poderá ser revisto e modificado por órgãos superiores. Na hipótese de competência originária destes órgãos superiores, tal possibilidade se estreita ou até mesmo se exclui. A competência por prerrogativa de função não é, pois, um privilégio.<sup>3</sup>

Tendo em conta a posição protagonista de determinados agentes públicos, merece relevo a questão de saber se mesmo após encerrado o mandato eletivo ou se mesmo após operada a perda do cargo ou função subsiste o foro por prerrogativa da autoridade perante o Supremo Tribunal Federal.

No processo penal que se desenvolve junto aos Tribunais Superiores, a aplicação da *perpetuatio jurisdictionis* do foro de prerrogativa dividiu e divide os ministros da Suprema Corte. Trata-se da (im)possibilidade da manutenção da competência extraordinária mesmo após a cessação do exercício do cargo ou função que justifica o próprio foro (renúncia, demissão, cassação, decurso do tempo etc.). Este é justamente o ponto de discussão proposto para a presente monografia. Para tanto, o foco da pesquisa é o cenário brasileiro, através, principalmente, dos julgados do STF.

De fato, o tema do foro por prerrogativa de função é, ao menos entre nós, muito dependente do entendimento do STF. Em sendo assim, a jurisprudência ocupará lugar privilegiado ao longo deste ensaio acadêmico. Naturalmente, no processo de estudo, a proposta de seleção das leituras terá como principal alicerce os acórdãos da Suprema Corte brasileira.

Buscaremos comentar a Súmula n. 394 do STF, desde a sua edição até seu cancelamento. Nossa intenção é compreendermos a oscilação de posicionamento jurisprudencial do STF, fazendo um cotejo analítico e crítico com o vigente sistema de foro por prerrogativa de função.

Pretendemos, além do que já foi dito, tecer comentários sobre o caso do ex-Deputado Federal Natan Donadon – considerado por muitos o *leading case* para a possibilidade de perpetuação da jurisdição em caso de foro privativo - que renunciou ao cargo um dia antes de ser julgado pelo Plenário do STF, episódio tido como fraude processual, o que acabou justificando a *perpetuatio jurisdictionis* na Suprema Corte.

---

<sup>3</sup> KARAM, Maria Lúcia. *Competência no processo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 38.

Dando sequência, destrincharemos os casos relevantes que envolvem detentores de foro de prerrogativa de função e resultaram em julgamentos com votos substanciais para o tópico proposto. Sem embargo, apesar de não terem gerado tamanha repercussão no mundo jurídico como o caso Natan Donadon, foram de suma importância para o desenvolvimento e amadurecimento jurisprudenciais, eis que a vida é muito mais rica que o Direito.

Foram selecionados, além do caso Natan Donadon, mais três julgados envolvendo parlamentares que não mais exerciam seus cargos na época do julgamento. Eles estão dispostos em ordem cronológica de decisão do STF. Em razão justamente da época em que foram julgados, optou-se, em alguns casos, por trazer as opiniões de ministros aposentados. Os argumentos trazidos pelos ministros foram estampados no presente trabalho, com algumas alusões diretas aos respectivos votos.

Tendo em vista a efetividade do processo penal, debateremos, ao final, modalidades alternativas para o julgamento de detentores de foro por prerrogativa de função. As alternativas, em ampla maioria, têm como foco instituir um marco processual objetivo da ação penal a fim de manter a competência do Supremo Tribunal Federal: por exemplo, com o recebimento da denúncia - consoante já se manifestou o Min. Luís Roberto Barroso -, com o encerramento da instrução processual – defendido pela Min. Rosa Weber -, com a conclusão do voto do relator – conforme sustentado pelo Min. Dias Toffoli - ou com a fixação da data para julgamento, entre outros.

Ressalta-se que os atuais problemas enfrentados pelo processo penal, sobretudo na seara da competência originária dos tribunais superiores, que possui seus alicerces no texto da Lei Fundamental, carecem de estudos mais aprofundados. Nesse contexto, a principal contribuição que se pretende deixar com este trabalho é o debate.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> O Min. Cezar Peluso, ex-integrante do Supremo Tribunal Federal, corroborando com a idéia de que o instituto da *perpetuatio jurisdictionis* realmente carece de maior atenção por parte dos juristas, quando da votação da Ação Penal n. 333/PB, asseverou que: “[...] parece-me que neste caso se deva ponderar ainda outra circunstância, para qual nem sempre se dá particular atenção, tampouco nesta Corte, como, ademais, sucede com outros órgãos jurisdicionais, e que é o princípio da *perpetuatio iurisdictionis*”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 81.

Finalmente, e encerrando a parte introdutória, por se tratar de um ensaio acadêmico, merecem ser considerados o método científico e a técnica de pesquisa. O Direito se insere no rol das ciências sociais aplicadas, o que, de logo, restringe os métodos a serem utilizados pela pesquisa.<sup>5</sup> O método escolhido foi o tipológico. Analisou-se com profundidade o instituto do foro por prerrogativa de função. Partindo-se do problema atual e concreto enfrentado pelo STF, da *perpetuatio jurisdictionis*, buscou-se, inclusive com resgate histórico, análise jurisprudencial e doutrinária, traçar o perfil mais conveniente do instituto para casos futuros, a fim de minorar suas complicações práticas e reduzir as críticas que lhe atingem.<sup>6</sup> Foram utilizadas duas técnicas de pesquisa: a documental e a bibliográfica, sobretudo com fontes escritas. Esta monografia teve como alicerce: acórdãos do STF, classificados como documentos jurídicos; leis, que integram o arquivo público. A pesquisa bibliográfica se justifica porquanto se buscou enriquecer o debate com a pluralidade de vozes.

## **1.2 UM BREVE HISTÓRICO**

### **1.2.1 PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O marco inicial do presente trabalho é, sem dúvida, o enunciado da Súmula n. 394 do STF, formulado ainda sob a égide da Constituição de 1946, onde lançaremos um olhar crítico sobre os principais argumentos que justificaram sua edição. Buscaremos trazer os pressupostos que pautaram a aplicação da *perpetuatio jurisdictionis* naquela corte de justiça, à luz de seus próprios julgados.

Antes de iniciarmos, porém, oportuno enfatizar o ensinamento panorâmico sobre “súmula” do renomado advogado criminalista Alberto Toron:

Criadas pelo Supremo Tribunal Federal pelo gênio de Victor Nunes Leal, que, ao justificá-las, jocosamente aludia à sua falta de memória, as Súmulas foram introduzidas em 1964. Dos primeiros 370 verbetes, embora não vinculantes, ele foi relator. Vieram para consolidar,

---

<sup>5</sup> Nesse ponto nos valem dos ensinamentos de Eva Lakatos. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>6</sup> Com efeito, o método tipológico “Ao comparar fenômenos sociais complexos, o pesquisador cria tipos ou modelos sociais ideais, construídos a partir da análise de aspectos essenciais do fenômeno. A característica principal do tipo ideal é não existir na realidade, mas servir de modelo para a análise e compreensão de casos concretos, realmente existentes.” LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 91.

estabilizar, a jurisprudência da Suprema Corte e, assim, evitar incoerências interpretativas. Como afirmou o saudoso ministro ao defender o instituto: “firmar a jurisprudência de modo rígido não seria um bem, nem mesmo viável. A vida não para, nem cessa a criação legislativa e doutrinária do direito. Mas vai uma enorme diferença entre a mudança, que é frequentemente necessária, e a anarquia jurisprudencial, que é descalabro e tormento. Razoável e possível é o meio-termo, para que o Supremo Tribunal Federal possa cumprir o seu mister de definir o direito federal<sup>7</sup>, eliminando ou diminuindo os dissídios da jurisprudência”.<sup>8</sup>

A aprovação da Súmula n. 394 do STF ocorreu na sessão plenária de 03/04/1964, editada com o fundamento em exatos dez precedentes. A súmula retro estendeu-se até casos bem recentes, eis que perdurou vigente - e aplicável - no âmbito da Corte Suprema por trinta e cinco anos, reproduzindo-se incessantemente o conteúdo do verbete sumular em casos concretos de detentores de foro por prerrogativa de função.

Destaque-se a redação da Súmula n. 394: “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.<sup>9</sup>

A circunstância de ter sido editada ainda sob o manto da Constituição de 1946, passando pela Constituição de 1967 e pela Constituição de 1969 - tida por alguns como simples Emenda Constitucional, discussão esta que não vem ao caso - nos exige uma digressão histórica à jurisprudência da época, fazendo a devida remissão ao foro por prerrogativa de função. Isto posto, oportuno o voto do Min. Victor Nunes Leal nos autos da Reclamação n. 473/Estado da Guanabara, da qual foi o Ministro Relator, que ilustra bem o pensamento predominante do colegiado sobre a Súmula n. 394 do Supremo Tribunal Federal:

<sup>7</sup> A época da manifestação do Ministro Victor Nunes Leal, o Supremo Tribunal detinha competência para proteger o direito federal. Atualmente, como sabemos, tal competência pertence ao Superior Tribunal de Justiça, conforme art. 105, inc. III da CF/88, que assim dispõe: “julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

<sup>8</sup> TORON, Alberto Zacharias. As súmulas do STF e a segurança jurídica: breve estudo das súmulas 394 e 691 do STF. In: Luiz Rascovski (Coord.). *Temas relevantes de direito penal e processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 13.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula n. 394 do STF. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 09 ago. 2014.

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída, não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza da que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham inata isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra êle. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado.

Essa correção, sinceridade e independência moral com que a lei quer que sejam exercidos os cargos públicos ficaria comprometida, se o titular pudesse recear que, cessada a função, seria julgado, não pelo Tribunal que a lei considerou o mais isento, a ponto de o investir de jurisdição especial para julgá-lo no exercício do cargo, e sim, por outros que, presumidamente, poderiam não ter o mesmo grau de isenção. Cessada a função, pode muitas vezes desaparecer a influência que, antes, o titular do cargo estaria em condições de exercer sobre o Tribunal que o houvesse de julgar; entretanto, em tais condições, ou surge, ou permanece, ou se alarga a possibilidade, para outrem, de tentar exercer influência sobre quem vai julgar o ex-funcionário ou ex-titular de posição política, reduzido então, freqüentemente, à condição de adversário da situação dominante. É, pois, em razão do interesse público do bom exercício do cargo, e não do interesse pessoal do ocupante que deve subsistir, que não pode deixar de subsistir a jurisdição especial, como prerrogativa da função, mesmo depois de cessado o exercício.<sup>10</sup>

A Súmula n. 394 do STF foi editada com base nos seguintes artigos da Constituição de 1946: 59, inc. I; 62; 88; 92; 100; 101, inc. I, alíneas “a”, “b” e “c”; 104, inc. II; 108; 119, inc. VII; 124, inc. IX e XII. Todavia, nenhum desses artigos referenciados faz expressa alusão à competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar Deputados Federais, ou Senadores, por crimes comuns, praticados durante o exercício do mandato.

Curiosamente, a Constituição de 1946 não contemplou os parlamentares federais com foro por prerrogativa. Por isso mesmo, simultaneamente à aprovação da Súmula n. 394 do STF, que assegurava a *perpetuatio jurisdictionis*, foi aprovada a

---

<sup>10</sup> Este foi o principal julgado que serviu como alicerce para a elaboração da Súmula n. 394 do STF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Recl. n. 473/GB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Reclte: Mário Pinotti. Recldo: Juiz da 24ª Vara Criminal do Estado da Guanabara. Relator: Min. Victor Nunes Leal. Data do julgamento: 31/01/1962. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/022\\_1.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/022_1.pdf)>. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. V. 22. Jul/Dez de 1962. p. 50-51. Acesso em: 02 jun. 2015.

Súmula n. 398 do STF, que dizia: “o Supremo Tribunal Federal não é competente para processar e julgar, originariamente, deputado ou senador acusado de crime”.<sup>11</sup>

A interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido da existência de *perpetuatio jurisdictionis*, não estava alicerçada em nenhuma regra de patamar constitucional ou ordinário que expressamente regulasse o assunto. Era, pois, fruto da exegese do Tribunal e consagração da tradição jurídica, que há muito concedia foro privativo a ex-ocupantes de cargos públicos de relevância.

No sentido de comprovar a necessidade de proteção do cargo público, dois exemplos são bem ilustrativos. Primeiro, o detentor de foro por prerrogativa que, após seu regular exercício e da série de decisões que precisa tomar na atuação cotidiana do cargo, é alvo de ações judiciais por parte daqueles que se sentiram prejudicados por atos daquele, inclusive por parte dos inimigos políticos angariados no decorrer de sua atuação. Segundo, o agente que, fora do exercício do cargo que lhe confere o foro privativo, exerce sua influência e, nesse caso, legitima a subsistência do foro diferenciado a fim de que a imparcialidade do juízo criminal seja resguardada.<sup>12</sup>

Com efeito, a despeito de não haver previsão expressa na Carta de 1964 sobre a *perpetuatio jurisdictionis*, é preciso ter em mente que, pela essência dos dez precedentes que justificaram a edição da súmula n. 394 do STF, a intenção da mais alta Corte do país era conferir proteção ao cargo público, mesmo na hipótese de o exercício do mandato eletivo já ter chegado ao fim.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula n. 398 do STF. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 09 ago. 2014.

<sup>12</sup> Nessa segunda hipótese, em que há o exercício de influência com a finalidade de influir na imparcialidade do juízo criminal, um caso em condições similares, que ganhou repercussão nacional à época, foi o do ex-senador Demóstenes Torres, do Estado de Goiás, que foi acusado pelo juízo *quo* de coagi-lo com o fito de evitar uma condenação, sendo que, quando dos fatos, já não exercia mais o cargo político no Senado Federal.

## 1.2.2 PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 1.2.2.1 ASPECTOS GERAIS

O foro por prerrogativa respeita um critério que se convencionou chamar de *ratione personae*, isso significa dizer que sua concessão ampara agentes públicos específicos. As outorgas do ordenamento jurídico não seguem critérios matemáticos, vale dizer, não estão hermeticamente fechadas. Contudo, seu balizamento pode ser encontrado no juízo político do constituinte originário, bem como do constituinte derivado e, mais recentemente, na jurisprudência.

A natureza jurídica do foro por prerrogativa de função, importante frisar, está ligada a um ideal de garantia fundamental. Dado que escolher o juízo competente para o julgamento criminal de uma autoridade representa, em última análise, a escolha do juiz natural. O postulado basilar do juiz natural desempenha uma vedação à retroatividade da lei, refutando-se a existência de tribunal de exceção em prestígio à segurança jurídica e à regularidade processual.

Tourinho Filho nos ensina, com primazia, que:

O princípio do Juiz natural, ou Juiz competente, como o chamam os espanhóis, ou Juiz legal, como o denominam os alemães, constitui a expressão mais alta dos princípios fundamentais da administração da justiça. Juiz natural é aquele cuja competência resulta, no momento do fato, das normas legais abstratas. É, enfim, o órgão previsto explícita ou implicitamente no texto da Carta Magna e investido do poder de julgar.<sup>13</sup>

O foro por prerrogativa de função, por ter previsão no texto constitucional, é considerado por alguns como garantia fundamental. Sendo assim, o foro por prerrogativa não se revelaria como uma afronta ao juiz natural.<sup>14</sup> Nada

---

<sup>13</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 284.

<sup>14</sup> Essa é o entendimento de Orlando Carlos Neves Belém ao afirmar que: “Nesses termos, o que fica patente é que a prerrogativa de foro não se contrapõe ao Princípio do Juiz Natural, porém, ao contrário, se coaduna com as projeções possibilitadas do citado Princípio, no sentido de proteger o homem público, livrando-o de eventuais perseguições [...]” BELÉM, Orlando Carlos Neves. *Do Foro Privilegiado à Prerrogativa de Função*. 2008, 166 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077263.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2014. p. 106.

obstante, o foro por prerrogativa de função deve ser encarado com naturalidade, pois concretiza o mandamento do juiz natural, confira a redação da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;<sup>15</sup>

José Frederico Marques assevera que as competências diferenciadas estabelecidas pelo foro de prerrogativa por função são legítimas, “mesmo porque evitam certa subversão hierárquica, como, por exemplo, o julgamento de um magistrado de grau superior, perante um juiz inferior”.<sup>16, 17</sup>

O foro por prerrogativa de função, como já ressaltado, é conferido às atividades públicas de relevância. E quem define tal relevância é o legislador, seja o constituinte originário, seja o reformador. Retomando. O foro por prerrogativa exige que seus detentores sejam processados e julgados criminalmente por órgão colegiado, caracterizando verdadeira aplicação do princípio da reserva de plenário. Refuta-se, com isso, o julgamento pela primeira instância e pelo Tribunal do Júri.<sup>18</sup>

As normas que tratam do foro por prerrogativa de função apresentam caráter público, desse jeito, se o juiz não estiver investido da competência para julgar o detentor de foro, todas as decisões por ele exaradas padecerão de nulidade absoluta.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 27 set. 2014.

<sup>16</sup> MARQUES, José Frederico Marques. *Da competência em matéria penal*. São Paulo: Saraiva, 1953. p. 65.

<sup>17</sup> Observe-se que a linha de raciocínio é muito semelhante na seara do processo administrativo disciplinar, em que é vedado o julgamento de determinada autoridade administrativa, por outra hierarquicamente inferior. BRASIL. *Lei n. 8.112*, de 11 de novembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Art. 116. São deveres do servidor: XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa. Brasília, 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

<sup>18</sup> Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que o foro por prerrogativa de função se sobrepõe ao Tribunal do Júri, com exceção daquele previsto exclusivamente na constituição estadual. Nesse sentido, vide a Súmula Vinculante n. 45. “A competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela constituição estadual”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula Vinculante n. 45 do STF. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 21 set. 2015.



A Constituição Federal de 1988, valendo-se do método *numerus clausus*, isto é, de maneira exaustiva, concedeu o foro privativo às autoridades públicas dos seguintes entes federativos: União e Município. No entanto, deixou em aberto a escolha dos agentes políticos com foro no âmbito estadual, cujo fundamento normativo para tanto é o art. 125, §1º da Constituição Federal de 1988<sup>19</sup>, *in verbis*:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

A jurisprudência do STF tem pautado o foro por prerrogativa de função pelas disposições da Constituição Federal, apesar de também ser uma ferramenta prevista nas Constituições Estaduais, isto é, apesar de haver dispositivos legais que tratam de foro por prerrogativa no âmbito dos Estados, a Constituição Federal se sobressai. Tal predominância ocorre porque foi a Constituição Federal que previu a maioria dos casos de foro por prerrogativa, cabendo ao STF, enquanto cúpula do Poder Judiciário, a parcela absoluta de julgamento de detentores de foro.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 102, inc. I, alínea “b”, assevera que é do STF a competência para processar e julgar “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;”. A alínea “c” do mesmo artigo, por sua vez, estabelece a competência do Supremo para julgar

nas infrações penais comuns e 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;<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 set. 2014.

<sup>20</sup> Cabe também ao STF o julgamento do Presidente do Banco Central. BRASIL. *Lei n. 11.036*, de 22 de dezembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L11036.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11036.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

No termo “infrações penais comuns” estão abarcadas todas as modalidades de infrações penais, desde os delitos eleitorais, estendendo-se, até mesmo, às contravenções penais.<sup>21</sup>

Tanto a alínea “b” quanto a alínea “c” do art. 102 da CF cuidam do foro por prerrogativa de função no STF fixada em razão da função exercida pelas autoridades públicas supramencionadas. O crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República, o *impeachment*, é julgado pelo Senado Federal.<sup>22, 23</sup>

A competência originária dos tribunais para julgar crimes de responsabilidade é bem mais restrita que a de julgar crimes comuns, afora o caso do chefe do Poder Executivo, cujo *impeachment* é da competência dos órgãos políticos. A cogitada competência dos tribunais não alcançaria, sequer por integração analógica, os membros do Congresso Nacional e das outras casas legislativas, aos quais, segundo a Constituição, não se pode atribuir a prática de crimes de responsabilidade.

Entretanto, as disposições constitucionais sobre o tema não esgotam as autoridades que possuem o foro extraordinário, é preciso analisar as normas esparsas - principalmente com as leis ordinárias e com as constituições estaduais - e a jurisprudência, auxiliando no delineamento final do atual perfil normativo do foro por prerrogativa de função.

---

<sup>21</sup> Isso é o que entende a jurisprudência do STF. Nesse sentido, vide o voto proferido pelo Min. Celso de Mello nos autos da Reclamação n. 511 da Paraíba. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl n. 511/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Recte.(s): Jose Luiz Barbosa Ramalho Clerot e outro. Recdo.(s): Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 9 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86870>>. Acesso em: 03 out. 2014.

<sup>22</sup> Com efeito, a Constituição atribui ao Senado Federal essa função jurisdicional atípica, senão vejamos: Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 out. 2014.

<sup>23</sup> Para a definição dos crimes de responsabilidade e regulação do respectivo processo e julgamento, confira a *Lei n. 1.079/1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

### 1.2.2.2 O CANCELAMENTO DA SÚMULA N. 394 DO STF

No cenário brasileiro, é nítida a valorização dos precedentes judiciais, sobretudo dos tribunais superiores.<sup>24</sup> A observância da jurisprudência resulta na promoção da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência, conquanto ainda assim seja permitido afastar o precedente existente, nem resvalar na impossibilidade de alterar a jurisprudência, engessando-a definitivamente.

Pondera-se que para alcançar a superação do posicionamento firmado no precedente maior cautela e envergadura argumentativa são exigidos. Dessa maneira, quando o STF decide reverter uma jurisprudência pacífica, alerta o Min. Barroso, “não pode nem deve fazê-lo com indiferença em relação á segurança jurídica, às expectativas de direito por ele próprio geradas, à boa-fé e à confiança dos jurisdicionados”.<sup>25</sup>

A preocupação com a repercussão negativa de seus julgados tem feito o STF dar efeitos somente prospectivos, isto é, *ex nunc*, àquelas decisões que importam em alteração da jurisprudencial. Foi justamente este o caso da Súmula 394 do STF. Ao superar a orientação da *perpetuatio jurisdictionis* mesmo após o acusado ter deixado o cargo público, a Suprema Corte brasileira ressalvou a validade das decisões baseadas na súmula que estava cancelando.

Partindo para o cancelamento em si, em 1999, o STF, com voto condutor do Min. Sydney Sanches, cancelou o verbete da Súmula n. 394 sob o argumento de 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”, passando a entender que uma vez cessado o mandato ou o exercício da função, cessa também o foro

---

<sup>24</sup> A título exemplificativo da valorização jurisprudencial, temos o art. 927 do Novo Código de Processo Civil, que pontifica: Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. BRASIL. *Novo Código de Processo Civil*. Lei n. 13.105. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2015.

<sup>25</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 100.

privilegiado.<sup>26</sup> Assim, entendeu-se que, sendo a prerrogativa de foro um privilégio, deve ser interpretada restritivamente à luz do princípio da isonomia material, sobremaneira “[...] numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como são, também os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos”.<sup>27</sup>

Além do mais, sublinhou-se que a Súmula n. 394 do STF havia sido editada com base em artigos da Constituição de 1946 que não faziam expressa alusão à competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar autoridades públicas que deixaram de exercer o cargo ou mandato. Igualmente, a Constituição Federal de 1988 tampouco contemplou explicitamente tal competência. O Min. Sydney Sanches também ressaltou que a interpretação ampliativa do texto constitucional, que garantia a *perpetuatio jurisdictionis*, não encontra paralelo no direito comparado.

Outro argumento trazido à baila, e que parece ter sido preponderante para o cancelamento da Súmula n. 394 do STF, foi o aumento exponencial de casos envolvendo detentores de foro por prerrogativa de função, e o fato de que o Supremo Tribunal Federal “[...] está praticamente se inviabilizando com o exercício das competências que realmente tem, expressas na Constituição, enquanto se aguardam as decantadas reformas constitucionais do Poder Judiciário”, levando o relator Min. Sydney Sanches a questionar os demais integrantes da Corte se deveriam “[...] continuar dando interpretação ampliativa a suas competências, quando nem pela interpretação estrita tem conseguido exercitá-las a tempo e hora?”.<sup>28</sup>

Comentando tal cancelamento, Hugo Nigro Mazzilli bem assinala que:

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito. QO-INQ n. 687-4/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 25 de agosto de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito. QO-INQ n. 687-4/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 25 de agosto de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito. QO-INQ n. 687-4/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 25 de agosto de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 25 out. 2014.

revogada a Súmula 394, o Presidente da República, os parlamentares se sentiram como na história do rei que fica nu... Antes protegidos por uma regra de foro por prerrogativa de função, que concentrava o poder de investigá-los e processá-los nas mãos do Procurador-Geral da República e dos altos tribunais.<sup>29</sup>

A discussão, quando do cancelamento da Súmula n. 394, era sobre a possibilidade de o indivíduo que não mais exercia determinado cargo público ter seu julgamento perpetuado no órgão jurisdicional anteriormente competente. Em outras palavras, a *perpetuatio jurisdictionis* anunciada na Súmula n. 394 estaria protegendo o cargo ou cometendo uma arbitrariedade? O STF deveria responder esse questionamento.

O STF entendeu que a competência para julgar ex-membro do Congresso Nacional é do juízo de primeira instância. No julgamento em questão, que tratava de um ex-Deputado Federal do Estado de São Paulo, atribuiu-se efeitos *ex nunc* à impossibilidade de *perpetuatio jurisdictionis*.<sup>30</sup>

Considerando o voto condutor do Min. Sydney Sanches, que guiou o tribunal dali em diante, o STF entendeu por bem modular os efeitos de seu novo rumo jurisprudencial, concebendo meros efeitos prospectivos à nova orientação. Por se tratar de mera alteração jurisprudencial, não existe uma alteração formal no ordenamento jurídico, no direito positivo. Contudo, vislumbra-se uma alteração substancial, eis que fruto da exegese, que, como tal, deveria valer apenas para o futuro.

Então, a jurisprudência sofreu uma grande mudança no que tange o foro por prerrogativa de função: a edição e o cancelamento da Súmula n. 394 do STF foram verdadeiros marcos. E como já ressaltado, encerrou-se com a manutenção de processos no foro por prerrogativa depois de encerrada a investidura no cargo. O caráter prático da decisão do STF foi indicar a inadmissibilidade da *perpetuatio jurisdictionis*.

---

<sup>29</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Foro privilegiado: o foro por prerrogativa de função e a Lei nº10.628/02. Síntese, V. 3, n.18, *Revista Síntese de Direito Penal e Processo Penal*. Porto Alegre, 2002.

<sup>30</sup> Endossando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça também se posicionou no sentido de dar efeitos prospectivos da revogação, asseverando serem válidos todos os atos praticados na vigência da Súmula n. 394 do STF pelo Tribunal de Justiça. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. HC n. 12.983/SP. Órgão julgador: Quinta Turma. Relator: Min. Gilson Dipp. DJ 04/06/2001. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200000381462&dt\\_publicacao=04/06/2001](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200000381462&dt_publicacao=04/06/2001)>. Acesso em: 03 set. 2015.

### 1.2.2.3 A TENTATIVA DE RESGATE DA SÚMULA CANCELADA

Depois de definitivamente cancelada pela jurisprudência do STF, o Congresso Nacional procedeu ao resgate da *perpetuatio jurisdictionis* com a alteração do artigo 84 do Código de Processo Penal (CPP). Como bem resume Aury Lopes Jr.:

[...] Contudo, para a surpresa da comunidade jurídica nacional, em 24 de dezembro de 2002, entra em vigor a Lei n. 10.628, alterando a redação do art. 84 do CPP, para “ressuscitar” o núcleo da extinta Súmula n. 394, logo, mantendo a prerrogativa de foro em relação aos crimes praticados durante o exercício do mandato, ainda que o inquérito ou processo sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública. Mais do que isso, incluiu na prerrogativa os atos de improbidade administrativa, que agora também passavam a ser julgados no respectivo tribunal. Os processos que, com a revogação da Súmula n. 394, tinham “caído”, ou seja, redistribuídos para juízes de primeiro grau, foram novamente encaminhados para os tribunais assegurados pela prerrogativa de foro.<sup>31</sup>

A *ratio legis* era resgatar a Súmula 394, senão vejamos:

Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.<sup>32</sup>

Assim, *perpetuatio jurisdictionis*, inevitavelmente, voltaria ao debate no STF, o que de fato ocorreu com a ADI n. 2.797,<sup>33</sup> e com seus embargos declaratórios.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 480.

<sup>32</sup> BRASIL. *Código de Processo Penal*. Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 5 out. 2014.

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI. n. 2.797/DF. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Repte.: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Reqdo.: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2797&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos Declaratórios em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ED/ADI. n. 2.797. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Embtes.: PGR e Presidente de República. Embdo.: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Relator: Min. Menezes

A propósito, oportuno o trecho da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.797 ajuizada contra essa reforma legislativa, de autoria da Associação Nacional do Ministério Público:

Ora, se o intérprete maior da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, já decidiu, há quase um lustro, que o texto constitucional não contempla a hipótese de prorrogação do foro por prerrogativa de função, quando cessado o exercício desta, não pode o legislador ordinário editar norma de natureza constitucional, como se esta tivesse o condão de compelir a Suprema Corte a voltar à interpretação, já abandonada, de uma norma da Constituição<sup>35</sup>

No julgamento, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dois parágrafos acrescidos ao art. 84 do CPP. Fixou-se a impossibilidade de alterar a esfera de competência originária dos Tribunais, resvalando na ampliação dos detentores do foro por prerrogativa de função. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o § 1º do art. 84 era uma reação legislativa ao cancelamento da Súmula 394, eis que os parlamentares estavam insatisfeitos com ofim do foro por prerrogativa dos ex-membros do Poder Legislativo Federal.

Afirmou-se que a Súmula 394, bem como a decisão que culminou com seu cancelamento, surgiram diretamente de interpretação constitucional e que, nesse sentido, não poderia a lei ordinária impor uma interpretação da Constituição Federal, se revelando como método de interpretação autêntico. Tal fato configuraria inconstitucionalidade formal, ínsita à norma hierarquicamente inferior que se proponha a ditar interpretação da norma hierarquicamente superior.

O Tribunal também assentou que quando a lei opõe-se diametralmente à jurisprudência do Supremo, cuja função precípua é a guarda da Constituição, imperioso se faz repelir a usurpação de sua missão de intérprete final da Lei Fundamental pelo legislador constituinte derivado. Caso se admitisse, em sentido inverso, a leitura do pergaminho constitucional pela lei ordinária como a definitiva, seria dizer que a

---

Direito. Brasília, 16 de maio de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629993>>. Acesso em: 4 out. 2014.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI. n. 2.797/DF. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Reqte.: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Reqdo.: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2797&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

interpretação do Supremo Tribunal Federal se sujeitaria aos ditames do legislador. Isto é, a Constituição, só encontraria sua correta aplicação na exata medida da inteligência que lhe desse o legislador ordinário.

A novel redação do § 2º do artigo 84 do CPP, dada pela Lei n.10.628/2002, que mandava estender a regra à ação de improbidade administrativa, em essência, consistia em alargar o foro por prerrogativa de função estabelecida para o processo penal contra o mesmo dignitário. O Tribunal entendeu que, por lei, declarou-se competência originária não prevista na Constituição, inviabilizando sua aplicabilidade.

Sublinhou-se que o foro por prerrogativa de função não pode ser concedido para as ações de natureza cível. Cuida-se, portanto, de ferramenta exclusiva da esfera criminal, eis que busca proteger as autoridades de eventuais perseguições ou julgamentos que poderiam ser feitos pelo juiz de primeira instância, monocraticamente. Os tribunais são menos propícios às influências midiáticas e políticas, propiciando um julgamento imparcial e desprovido de nulidade.

O processualista penal e membro do Ministério Público Militar, Renato Brasileiro, alerta para o seguinte:

Perceba-se que o principal argumento usado para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.628/02 fora a ampliação da competência da Suprema Corte por meio de lei ordinária, atentando contra a regra da taxatividade constitucional das competências da Corte Suprema. Resta saber, então, qual será o entendimento do Supremo caso a Carta Magna venha a ser alterada no futuro por meio de Emenda Constitucional, prevendo a competência originária do STF e do STJ para o processo e julgamento de ações de improbidade administrativa, bem como prorrogação da prerrogativa de foro após o final do cargo/mandato. Isso porque tramita no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional, já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sob o nº 358-A/2005, que completa a Emenda Constitucional 45/2004, incluindo na Magna Carta o art. 97-A, com a seguinte redação: A competência por prerrogativa de função, em reação a atos praticados no exercício da função pública, inclusive para a ação de improbidade, subsiste, ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função.<sup>36</sup>

Ocorre que, com a demora para o fim do julgamento da ADI que questionava a reforma legislativa da lei processual penal, durante praticamente três

---

<sup>36</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2015. p. 476.



anos, com base nos §§ 1º e 2º do art. 84 do CPP, tribunais pátrios processaram e julgaram ações penais em desfavor de ocupantes e ex-ocupantes de cargos com prerrogativa de foro. Considerando que cuidavam de competência dos órgãos do Poder Judiciário, e tiveram a inconstitucionalidade reconhecida pelo STF, todos os processos por eles alcançados retrocederiam ao zero, com evidentes impactos negativos à segurança jurídica e à efetividade da prestação jurisdicional.

#### 1.2.2.4 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35

Afora todo o episódio em torno da súmula n. 394 e a ulterior tentativa de seu resgate no corpo do Código de Processo Penal, é preciso lançar luzes sobre a Emenda Constitucional n. 35, que causou impactos diretos no processo penal de competência originária. A Emenda Constitucional n. 35 deu nova redação ao art. 53 da Constituição Federal, abolindo a necessidade de licença prévia do Congresso Nacional para o processo e julgamento criminal de parlamentares submetidos ao STF.

A Emenda Constitucional em questão foi promulgada em 21 de dezembro de 2001, durante o comando de Aécio Neves na Câmara dos Deputados, a Casa Legislativa responsável pela mudança. Nesse novo cenário do processo penal, entendeu-se que o Supremo Tribunal Federal poderia instaurar processos criminais contra parlamentares federais a licença da respectiva Casa Parlamentar.

Um dos principais argumentos contra o foro especial é o de que os tribunais nem sempre são ágeis ao cuidar dos processos criminais originários. Contudo, a criação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, veio reforçar a alteração trazida pela Emenda n. 35, eis que a principal meta do órgão é aperfeiçoar o Poder Judiciário, o que passa necessariamente pelo princípio da razoável duração do processo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Com efeito, o postulado da razoável duração do processo possui hierarquia constitucional, e está insculpido no art. 5º, inc. LXXVIII da Constituição Federal, que afirma o seguinte: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como reforma do Poder Judiciário. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2015.

Em resumo: antes de 2001, a partir da expedição do diploma surgia a imunidade parlamentar formal, e os processos criminais ficavam represados em função da necessidade da Casa Legislativa autorizar seu andamento. A partir da Emenda Constitucional n. 35, sem a necessidade de licença prévia, os processos movidos contra parlamentares começaram a tramitar com certa celeridade, sendo que a renúncia se transformou a via escolhida por muitos parlamentares para fugir das condenações.

## 2 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O estudo jurisprudencial concede a devida concretude aos textos legislativos, dando dinamismo ao texto da lei e fazendo surgir questionamentos que, na maioria das vezes, não foram bem resolvidos pelo legislador. Essa característica reforça o pensamento de Paulo José da Costa Jr. e evidencia a importância dos Tribunais na solução de casos concretos. Sem embargo, a valorização dos precedentes judiciais é uma realidade no contexto recente do Direito brasileiro.<sup>38</sup>

Então, agora no contexto jurisprudencial, o presente ensaio destacará casos recentes em que houve renúncia de mandato eletivo, como o ex-Deputado Federal Ronaldo Cunha Lima, o ex-Deputado Federal Natan Donadon, o ex-Deputado Federal Eduardo Azeredo e analisará também o julgamento do ex-Deputado Federal Newton Lima Melo, ocorrido em 2015.<sup>39</sup>

### 2.1 O CASO RONALDO CUNHA LIMA – AÇÃO PENAL N. 333/PB<sup>40</sup>

Narra a denúncia, elaborada pelo Ministério Público Federal (MPF), que em 5 de novembro de 1993, Tarcísio Burity, ex-governador do Estado da Paraíba, filiado ao Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), estava almoçando no restaurante Gulliver, em João Pessoa, quando, por volta das 14:30 horas, seu sucessor, o então governador Ronaldo Cunha Lima, também do PMDB, entrou no restaurante e

<sup>38</sup> Conforme destaca Paulo José da Costa Jr., no prefácio que elaborou para a obra de Alberto Silva Franco “a jurisprudência representa ‘a forma viva do Direito’, por evidenciar a maneira pela qual vem o Direito a ser aplicado às relações humanas, dia a dia”. FRANCO, Alberto Silva. *Código Penal e sua interpretação jurisprudencial*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

<sup>39</sup> Cabe aqui uma nota de esclarecimento sobre a seleção dos julgados. Inicialmente, sublinhe-se que foram retratados os casos que mostrassem algum imbróglio relevante, no contexto de processos criminais de competência originária do STF, sobretudo a renúncia parlamentar, seja porque reiteradamente citados pela doutrina majoritária, seja pela repercussão do caso concreto ou, ainda, pela densidade dos votos que foram proferidos. Em sendo assim, priorizou-se, naturalmente, a manifestação do Plenário, órgão máximo da Suprema Corte brasileira, à exceção do caso Newton Lima, que, pela atualidade, julgado no primeiro semestre de 2015, foi trazido para a discussão a fim de comprovar que o enfrentamento da *perpetuatio jurisdictionis* é tema recorrente no Supremo Tribunal Federal.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014.

disparou dois tiros, acertando Tarcísio sem possibilidade de resistência. Tarcísio sobreviveu, mas ficou em coma por aproximadamente duas semanas.

O MPF ofereceu denúncia contra Ronaldo Cunha Lima pelo artigo 121, parágrafo 2º, IV, c/c artigo 14, II, ambos do Código Penal, isto é, pelo crime de tentativa de homicídio qualificado pela impossibilidade de defesa da vítima. Conforme se apurou, a motivação para o crime surgiu das duras críticas da vítima a Cássio Cunha Lima, filho do autor, que era o então superintendente da antiga Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) pediu autorização à Assembléia Legislativa da Paraíba para processar criminalmente o governador, mas teve o pedido negado. Considerando a negatória do Poder Legislativo e que o crime não tinha relação com a função de governador, por maioria, o Tribunal da Cidadania determinou o sobrestamento da ação enquanto o acusado estivesse no exercício do cargo.

Nas eleições de 1994, Ronaldo Cunha Lima se elege senador pelo Estado da Paraíba. Com isso, em 1995, logo após sua posse no Senado, os autos são remetidos ao Supremo Tribunal Federal, sendo designado relator o então ministro Moreira Alves. No mesmo ano, o Supremo solicitou licença ao Senado para julgar o senador, conforme art. 53 da CF, à época ainda não reformulada pela Emenda Constitucional n. 35/2001.<sup>41</sup>

O Senado considerou prejudicado o pedido porquanto requerimento semelhante havia sido negado pela assembleia paraibana. Dessa maneira, em 2000, foi novamente sobrestada a tramitação e suspenso o curso da prescrição. Todavia, com a Emenda Constitucional 35/2001, a ação voltou a tramitar. A denúncia foi recebida em 2002 e, por unanimidade, o processo se tornou a Ação Penal n. 333/PB.

Ronaldo Cunha Lima foi interrogado no STF pelo ministro Moreira Alves em dezembro de 2002, admitindo a autoria dos fatos narrados na denúncia, figurando, portanto, como réu confesso da tentativa de homicídio. Sustentou, porém, que não houve premeditação e que agiu em legítima defesa da honra. Disse que era

---

<sup>41</sup> Para maiores informações sobre a Emenda Constitucional n. 35/2001, vide tópico 1.2.2.4 deste trabalho.

vítima de ofensas pessoais e ataques à sua família e que, ao entrar no restaurante, cogitou que Burity sacaria uma arma durante a discussão.

Após a instrução, o procurador-geral da República à época, Antonio Fernando de Souza, em alegações finais, requereu a procedência da denúncia, de tal sorte que, a seu sentir, não se aplicaria ao caso a tese de legítima defesa e que estariam provadas a autoria e a materialidade. O ministro Joaquim Barbosa substituiu o ministro Moreira Alves, que se aposentara.

O ministro Eros Grau, revisor, após receber os autos de Joaquim Barbosa, relator, pediu dia para o julgamento da ação.<sup>42</sup> A publicação da pauta de julgamento se deu em 26 de outubro, mas houve a renúncia ao mandato de Deputado Federal no dia 31 de outubro. Em questão de ordem, então, o Supremo Tribunal Federal avaliou se os autos deveriam seguir para o juízo de primeirinstância de João Pessoa.

Antes de analisarmos a resolução da questão de ordem, porém, segue a íntegra da carta de renúncia de Ronaldo Cunha Lima:

Venho através desta formalizar minha renúncia definitiva e irrevogável ao mandato de Deputado Federal pelo Estado da Paraíba.

Quero, com esse gesto extremo, despir-me de quaisquer prerrogativas para assumir, apenas como cidadão, episódios particularmente dolorosos de um passado já remoto no tempo, mas ainda muito presente em minha vida e minha consciência, por seus desdobramentos de sofrimento e de dor.

Não é a primeira vez que, no enfrentamento desse episódio, abro mão de prerrogativas. Ainda no Senado, eu o pedi formalmente e de público a todos os meus pares, ao defender o que para mim é princípio fundamental: a imunidade parlamentar deve cingir-se exclusivamente a fatos ligados ao exercício do mandato. Pedia para ser processado e julgado. Queria enfrentar o Júri Popular, sem quaisquer imunidades. Serei julgado não por atos da função pública, mas por gestos de cidadão. Como mero cidadão é que terei de ser tratado.

Por esses gestos já me penitenciei junto aos que fiz sofrer. Deus me permitiu receber do adversário de outras épocas o gesto de perdão, que nos permitiu estabelecer a paz entre dois corações e vencer as atribulações de duas histórias. A reconciliação muitas vezes desejada,

---

<sup>42</sup>O Min. Eros Grau o fez de forma regimental. BRASIL. *Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal*. “Art. 243: Observado o disposto no artigo anterior, o Relator lançará o relatório e passará os autos ao Revisor, que pedirá dia para julgamento. Parágrafo único. A Secretaria remeterá cópia do relatório aos Ministros logo após o pedido de dia formulado pelo Revisor”. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf\\_maio\\_2013\\_versao\\_eletronica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf_maio_2013_versao_eletronica.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

sinceramente querida com toda a força de meu coração, e felizmente alcançada, não me tornou menos responsável por meus atos.

O povo da Paraíba, em repetidas ocasiões, distinguiu, com clareza inequívoca, a dramaticidade de um gesto e a história de uma vida, entre o momento esparso e isolado de um minuto e a prática consolidada de uma existência. Mas até para me reconciliar comigo mesmo e com minha história devo enfrentar, diante de meu próprio povo, toda a dor dessa circunstância.

À Paraíba, a que dediquei toda a minha vida, entrego meu destino. A Paraíba me julgará, soberanamente, através de seu Tribunal do Júri.

Agradeço aos paraibanos a confiança de mais um mandato, do qual me despeço com a proclamação explícita de homenagem à Justiça e ao Tribunal do Júri Popular. Em todas as tribunas que a vida me permitir, continuarei entoando meu mais profundo respeito ao Parlamento brasileiro e a minha mais profunda convicção de que a imunidade parlamentar, com todos os seus desdobramentos, deve resguardar exclusivamente atos relativos ao exercício do mandato.

Com os meus mais sinceros agradecimentos, e em sinal de coerência, Ronaldo Cunha Lima, agora apenas brasileiro com muita esperança. E paraibano, com muito orgulho.<sup>43</sup>

Partindo para a questão de ordem, o relator considerou que, por contada pauta de julgamento ter sido publicada antes da renúncia de Ronaldo Cunha Lima, a renúncia não poderia surtir o efeito de interromper o julgamento, eis que eivada de manifesto abuso de direito, desviando o caráter do ato.<sup>44</sup> Segundo ele, seria possível atribuir efeito suspensivo à renúncia para os efeitos da modificação da competência.

O Min. Joaquim Barbosa considerou também que Ronaldo Cunha Lima poderia ter renunciado antes, pois os fatos a ele atribuídos já tinham 14 anos, para atingir o intuito anunciado na carta de renúncia, qual seja, o de ser julgado por seus pares. Arrematou que, na sua ótica, restou clarividente o intuito de impedir o julgamento da ação penal pelo Supremo Tribunal Federal.

O Min. Cezar Peluso afirmou que, em verdade, a Corte não deveria valorar a renúncia do réu à luz da ética e da moral. Segundo ele, insta saber se, “dentro das circunstâncias do caso, esse ato cumpre, no seu reflexo ou eficácia quanto à competência, o fundamento normativo que lhe dá validade e eficácia absolutas”. Com

---

<sup>43</sup> Partido da Social Democracia Brasileira. *Ronaldo Cunha Lima renuncia ao mandato de deputado*. Brasília, 31 de outubro de 2007. <<http://www.psdb.org.br/ronaldo-cunha-lima-renuncia-ao-mandato-de-deputado/>>. Acesso em: 09 set. 2014.

<sup>44</sup> A doutrina do abuso de direito tem origem na jurisprudência francesa, muito preocupada com a censurabilidade de atos que, praticados sob a simples aparência da licitude, causavam consequências jurídicas gravosas a terceiros. Por todos, vide LUNA, Everardo da Cunha. *Abuso de direito*. Coleção José Serpa. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

outras palavras, o Ministro questionou ao Plenário se a renúncia, enquanto direito subjetivo autêntico, pode ser exercido a qualquer tempo ou se, *in casu*, cuida-se de mera aparência de direito subjetivo, que na verdade busca afastar a incidência da norma constitucional que define a competência do STF.<sup>45</sup>

O Min. Cezar Peluso lembrou que Chiovenda, em seu artigo intitulado *Sulla Perpetuatio Jurisdictionis*, já defendia que era impossível a mutação de competência, que pode ser resumido no seguinte: “se toda alteração de fato ou de direito, sobrevinda no curso do processo, alterasse o curso do processo, alterasse a competência, processo nenhum terminaria”. Sendo assim, firmado no pensamento de Chiovenda, o Min. Cezar Peluso concluiu que a mudança no estado de fato ou da condição jurídica das partes não permite, mudança de competência firmada, devendo-se aplicar a *perpetuatio jurisdictionis*.<sup>46</sup>

O Min. Peluso afirmou que, ao admitir a declinação de competência no caso de parlamentares que renunciaram ao mandato, sem nenhum critério aparente, admitindo o abuso de direito, o Supremo Tribunal Federal mais se parece com a extinta figura dos juízes preparatórios. Prevista na antiga legislação estadual, eram juízes em início de carreira, que tinham a atribuição de preparar o processo para o juiz titular.

O Min. Carlos Ayres Britto, em seu voto, fundado no art. 55, §4º, da Constituição Federal, entendeu que a redação constitucional torna sem eficácia a renúncia em processo *interna corporis* de perda de mandato movido contra parlamentar. Com mais razão, seria vedada, então, a validade da renúncia quando se tratar de competência da Suprema Corte brasileira.

O Min. Ayres também lembrou que é defeso interpretar determinado dispositivo jurídico de tal forma que conduza à sua ineficácia, vale dizer, com as

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 26-27.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 84-86.

palavras do eminente julgador, “confundir, realmente, exercício do Direito com a prática de uma deliberada fraude impeditiva, no caso, da continuidade da jurisdição do Supremo Tribunal Federal parece algo demasiadamente grave”.<sup>47</sup>

O Min. Marco Aurélio, em seu voto vista, entendeu que a atuação do Supremo Tribunal Federal, *in casu*, teria como pressuposto o retorno ao mandato parlamentar, o que não seria mais possível por conta da renúncia. O Min. Marco Aurélio firmou posicionamento no sentido de que diante da perda de qualificação do réu, declinaria em favor do Tribunal do Júri de João Pessoa/PB, preservando-se os atos até então praticados.

O Min. Eros Grau, com acerto irretocável, considerou que o ordenamento jurídico não autoriza que dele o agente se valha para fraudar o exercício da jurisdição. No entanto, mesmo considerando a data da renúncia, entendeu que não se tratava de um ato fraudulento, como afirmou o relator Min. Joaquim Barbosa, e também votou no sentido de declinar da competência em favor do Tribunal do Júri de João Pessoa/PB.

Min. Cármen Lúcia, por seu turno, lembrou que as prerrogativas não são propriamente direitos, são, em verdade, garantias dadas ao cargo. Nessa esteira, ninguém pode deles se valer com a finalidade de se escusar dos deveres constitucionais, como é a submissão à jurisdição quando tanto se fizer necessária. A eminente julgadora também transcreveu trecho de um voto da Suprema Corte americana, da lavra do Juiz Black: “É uma regra cediça a de que algo pode estar em conformidade com a letra de uma lei e, entretanto, não com a própria lei, porque não está conforme o seu espírito, nem com seus fatores”.<sup>48</sup>

A Min. Cármen Lúcia Antunes concluiu, em sede de seu voto vista, que “Portanto, nem o próprio agente, órgão ou poder a quem a Constituição confere

---

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014.

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014.p. 33.



competência pode dela declinar ou dispor, nem fator externo pode retirar, alterar ou frustrar o exercício desta obrigação constitucional, senão o constituinte derivado”.<sup>49</sup> Por fim, trouxe o pensamento de Ruy Barbosa sobre interpretação da Constituição:

[...] a Lei Política de um País não se interpreta com essa rigidez, não está subordinada, permita-se-lhe a expressão, à mesma literalidade que um regimento militar. Não são disposições que principiem e acabem cada uma em si mesmo. Debaixo da lei política de cada País, existe uma subestrutura de idéias gerais que ela propõe, uma finalidade relações imanentes que ela não define, uma base comum, uma rede intrincada e sutil de princípios, que a apóiam, que a orientam, mas que ela não particulariza. Esse conjunto de princípios constitui, a respeito da lei fundamental do País, a fonte superior de sua interpretação e às conclusões que dela decorrem estão subordinadas em sua inteligência todas as cláusulas constitucionais.<sup>50</sup>

O Min. Ricardo Lewandowski sustentou que a *perpetuatio jurisdictionis* seria inaplicável, eis que “[...] a manutenção da condição de parlamentar por parte do réu constitui uma condição objetiva de procedibilidade, imprescindível *data venia*, para a continuidade da tramitação da ação perante o Supremo Tribunal Federal.”<sup>51</sup>

O Min. Gilmar Mendes, em seu voto, revisitou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e afirmou que a proposta enunciada pelo então Min. Sepúlveda Pertence de dar nova redação à Súmula n. 394 do STF seria a melhor solução, porquanto vincularia a competência extraordinária ao exercício da função. Apesar disso, reconheceu que o Plenário só conseguiria resolver em definitivo tal

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 105.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 119.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 129.

questão no futuro. Na espécie, entendeu que se tratava de abuso de direito por parte do réu Ronaldo Cunha Lima e endossou a tese da *perpetuatio jurisdictionis*.<sup>52</sup>

Dessa forma, como se viu, relativamente à questão de ordem referente à renúncia parlamentar do réu e a manutenção da competência do STF, ficaram vencidos na Ação Penal n. 333/PB, no sentido de aplicar a *perpetuatio jurisdictionis*, os Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto e Cármen Lúcia.<sup>53</sup>

## 2.2 O CASO NATAN DONADON – AÇÃO PENAL N. 396/RO<sup>54</sup>

O julgamento ocorreu em 28 de outubro de 2010, e a análise pormenorizada do inteiro teor do acórdão permite uma visão panorâmica sobre o posicionamento de grande parcela dos atuais Ministros do Supremo Tribunal Federal, eis que a maioria dos que participaram do julgamento permanecem na composição do Tribunal. E, para auxiliar na compreensão do caso, faremos uma exposição dos fatos, para, só então, partimos para a questão fulcral do julgamento.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, em 24 de junho de 1999, ofereceu denúncia contra sete pessoas pela prática de formação de quadrilha e peculato em concurso material e de pessoas. O Ministério Público atribuiu aos denunciados a tipificação retro porque o procedimento investigatório constatou ilicitude em um contrato publicitário firmado entre a Assembleia Legislativa do Estado de

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>. Acesso em: 20 out. 2014, p. 129.

<sup>53</sup> O último andamento processual, já na justiça paraibana, datado de 08/09/2010, foi a confirmação, pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJ/PB), de que a sentença do 1º Tribunal do Júri da Capital que pronunciou o ex-governador Ronaldo Cunha Lima, a fim de que fosse julgado pelo Tribunal do Júri, deveria ser envelopada por conta da nulidade. A nulidade da pronúncia ocorreu em razão do excesso de linguagem do juiz, que poderia influenciar a decisão dos jurados. No entanto, o réu acabou falecendo em 2012. *Pleno do TJ acolhe embargos de Ronaldo Cunha Lima e determina envelopamento da pronúncia anulada*. João Pessoa, 08/09/2010. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/pleno-do-tj-acolhe-embargos-de-ronaldo-cunha-lima-e-determina-envelopamento-da-pronuncia-anulada/>>. Acesso em: 14 set. 2015.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 141-153.

Rondônia e a Empresa MPJ – Marketing, Propaganda e Jornalismo Ltda. Notou-se que os denunciados se associaram com a manifesta intenção de desviar os recursos financeiros da Assembleia Legislativa estadual.

O grupo criminoso era liderado pelo então Presidente do Poder Legislativo local, Deputado Marcos Antônio Donadon e por Márcio Calixto Filho, empresário local do ramo da comunicação. Com efeito, o cargo de Presidente da Assembleia Legislativa dava o comando administrativo e a posse de seus valores ao irmão de Natan Donadon, Marcos Antônio, contexto do qual o grupo se valeu para efetivar o desvio de dinheiro em proveito próprio.

Os serviços da MPJ, conforme apurado pelo Ministério Público estadual, nunca foram prestados. Além do mais, os desvios financeiros, sob o pretexto de pagamento dos serviços publicitários prestados, perduraram por dois anos e meio. Isso ocorreu entre 31 de julho de 1995 a 19 de janeiro de 1998, sendo que os valores desviados alcançaram R\$8.400.000,00 (oito milhões e quatrocentos mil reais).

O 3º Juízo Criminal de Porto Velho/RO, depois de ter recebido a defesa preliminar, designou audiência de interrogatório e, a despeito de ter sido devidamente notificado, o réu não compareceu, o que resultou na decretação da prisão preventiva de Natan Donadon. O juízo competente, então, tomou ciência que Natan Donadon havia tomado posse como Deputado Federal.<sup>55</sup> Em 28 de fevereiro de 2005, considerando tal circunstância, e o conseqüente foro por prerrogativa de função do mandato legislativo federal, foi revogada a prisão preventiva e determinado o desmembramento dos autos com sua remessa ao STF.

A Min. Ellen Gracie, então relatora, manteve o desmembramento dos autos em relação a Natan Donadon. Ela também validou, com base no princípio *tempus regit actum*, todas as decisões judiciais anteriores à diplomação e à posse do novo Deputado Federal Natan Donadon.

O então Procurador-Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, delimitando a conduta criminosa dos agentes, afirmou em alegações finais que

---

<sup>55</sup> Obs.: A audiência de interrogatório, antes da reforma do Código de Processo Penal de 2008, era praticada no início da ação penal e era tida como meio de prova, e não como instrumento da defesa.

Natan Donadon assinava, alternadamente com seu irmão, os cheques beneficiando a empresa MPJ Ltda. Natan também fez a entrega pessoal de parte dos cheques, indicando os jornais e demais veículos de comunicação destinatários da verba fraudulenta.

Com o término da instrução processual, a ação foi pautada em 20 de outubro de 2010 para julgamento em 28 de outubro de 2010. Todavia, em 27 de outubro de 2010, um dia antes do julgamento, o advogado e o réu protocolaram, respectivamente, às 17:42 e às 18:19, petições informando que o réu Natan Donadon havia apresentado, naquele mesmo dia, perante a Câmara dos Deputados, manifestação formal de renúncia do mandato legislativo.

As petições traziam em seu bojo, essencialmente, o seguinte:

A renúncia em questão será publicada na data de amanhã (28/10/2010) no Diário da Câmara dos Deputados, o que será comprovado perante Vossa Excelência antes de iniciado o julgamento. Desde já o requerente registra a difícil decisão de renunciar, embora ocorrida depois de pautado o presente feito, não teve finalidade de abuso de direito. (...) No caso concreto do requerente, a prerrogativa de foro não se justifica, mas, ao inverso, significa supressão ao seu direito de ampla defesa e esgotamento dos recursos cabíveis para cidadãos comuns. Não é razoável que o requerente seja julgado em instância única, pelo Supremo Tribunal Federal, quando se sabe que dificilmente ocupará novo mandato e que em menos de três meses voltará à condição de cidadão comum. Portanto, na hipótese em apreço, a prerrogativa deixou de ser privilégio, configurando para o requerente supressão de todas as instâncias, com prejuízo ao direito de ampla defesa.<sup>56</sup>

A nova relatora da Ação Penal n. 396, Min. Cármen Lúcia, trouxe, como questão de ordem, a competência do STF para prosseguir no julgamento da ação penal de Natan Donadon, ponderando-se que o prazo prescricional tinha como marco final o dia 4 de novembro, e que, no dia anterior, havia ocorrido a renúncia do mandato.

O julgamento da ação penal em comento ocorreu em 28 de outubro de 2010. A prescrição ocorreria em 4 de novembro de 2010, apenas sete dias após aquela sessão do STF, não restando tempo exequível para eventual condenação em instância

---

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 15.

ordinária, caso se decidisse pela remessa dos autos à primeira instância em razão da renúncia do Deputado Federal de Natan Donadon. A min. Carmen Lúcia também levou em conta que a renúncia tinha sido publicada pelo Diário da Câmara dos Deputados, fato que tornava a renúncia irretratável.<sup>57</sup>

A questão de ordem levantada exige a fixação dos contornos do instituto da renúncia. Em termos conceituais, a renúncia é ato unilateral expresso de vontade, pelo qual o decide-se abandonar o cargo eletivo para o qual foi eleito. Abdica-se, assim, da condição de titular do cargo no qual foi empossado pela vontade popular.

A Min. Carmen Lúcia, em um parecer elaborado para a OAB em 1992, sustentou que a renúncia equivale ao abandono do cargo pela vontade expressa de negar a titularizá-lo. No direito privado, tal voluntarismo leva o renunciante à desobrigar-se dos deveres e funções do direito renunciado. No entanto, em se tratando de direito público, somente pode ter como consequência a cessação do exercício do cargo público e a desobrigação de dar continuidade ao desempenho das funções a ele inerentes.<sup>58</sup>

A intenção do indivíduo tem predominância no direito privado. Por sua vez, o direito público é guiado pela finalidade pública. Portanto, carece de plausibilidade jurídica um ato unilateral de vontade, de natureza privada, se sobrepor aos objetivos do processo, de natureza pública. A renúncia, por conseguinte, não tem o condão de extinguir um julgamento, mantendo-se os deveres contraídos no decorrer do exercício do cargo, sobretudo no caso de agente processado, mas ainda não julgado,

---

<sup>57</sup> Acerca da renúncia, importante notar o Regimento da Câmara dos Deputados, que dispõe: “Art. 239. A declaração de renúncia do Deputado ao mandato deve ser dirigida por escrito à Mesa, e independe de aprovação da Câmara, mas somente se tornará efetiva e irretratável depois de lida no expediente e publicada no Diário da Câmara dos Deputados. § 1º Considera-se também haver renunciado: I – o Deputado que não prestar compromisso no prazo estabelecido neste Regimento; II – o Suplente que, convocado, não se apresentar para entrar em exercício no prazo regimental. § 2º A vacância, nos casos de renúncia, será declarada em sessão pelo Presidente.” BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

<sup>58</sup> ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. Processo de responsabilidade do Presidente da República. In: *A OAB e o impeachment*. Brasília: OAB – Conselho Federal, 1993. p. 153-169. Disponível em: <[http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=000144990&year=&volume=&sub\\_library=STF](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000144990&year=&volume=&sub_library=STF)>. Acesso em: 23 out. 2014.

posto que se daria durante o processo e com a clara vontade de se desonerar da responsabilização.<sup>59</sup>

Ao contrário do que possa parecer, aquele que, por qualquer motivo, não se sinta em condições de continuar exercendo o cargo pode renunciar. Mas quando a renúncia ocorre durante a fase de processo e julgamento do renunciante, sugere a Ministra Carmen Lúcia, é preciso avaliar: (a) em que momento ocorre tal resignação para se conhecer de seus efeitos sobre o processo em curso, isto é, de sua repercussão jurídica sobre o exercício da competência de julgar; (b) qual a finalidade e quais o efeitos concretos do julgamento e de uma eventual condenação.<sup>60</sup>

A renúncia não pode ser interpretada como a extinção automática da persecução criminal, com a conseqüente deslocamento de competência, porquanto se estaria a adotar, sem um olhar crítico, a pessoalidade e o voluntarismo em detrimento da finalidade pública que norteia a conduta dos agentes públicos. A igualdade de tratamento e a secundariedade da vontade pessoal, esses sim, se sobressaem no trato com a coisa pública, nos comportamentos de governo, nos exercícios de competência, no desempenho de mandatos.<sup>61</sup>

Como regra geral, o renunciante não tem a finalidade de prejudicar outrem; seu objetivo, essencialmente, é salvaguardar o interesse pessoal, escapando do cumprimento de um dever: ser julgado. A Constituição Federal, inclusive, cuida do assunto de maneira *interna corporis* da Casa Legislativa, vejamos:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: § 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda

---

<sup>59</sup>Sobre o abuso de direito, vide o art. 187 do Código Civil, cujo enunciado não se limita ao campo do direito privado, eis que postulado próprio da Teoria Geral do Direito. “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2015.

<sup>60</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 17-42.

<sup>61</sup>ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Processo de responsabilidade do presidente da república. In: *A OAB e o impeachment*. Brasília: OAB – Conselho Federal, 1993. p. 153-169. Disponível em: <[http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=000144990&year=&volume=&sub\\_library=STF](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000144990&year=&volume=&sub_library=STF)>. Acesso em: 23 out. 2014.

do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.<sup>62</sup>

A *ratio legis* da Constituição Federal é tornar ineficaz o ato unilateral de renúncia daquele que foi denunciado em processo *criminis*, na condição de parlamentar, se livrar, com abuso de direito, das ações em curso, inclusive daquelas que estão tramitando na Casa à qual pertence o renunciante.

A norma em questão trata basicamente de duas hipóteses. A primeira, o processo de perda de mandato instaurado perante Casa Legislativa e qualquer outro processo que possa levar à perda de mandato. A segunda, como nos ensina José Afonso da Silva, se refere a processos instaurados em qualquer instância.<sup>63</sup> A lógica normativa indica para investigações que resvalam na real possibilidade de perda do mandato. E justamente o inciso IV do art. 55 da CF cuida do caso daquele parlamentar que sofre alguma condenação criminal transitada em julgado.

A Min. Carmen Lúcia defende a aplicação analógica do dispositivo constitucional em evidência, vale dizer, que o ato da renúncia haveria de ter os seus efeitos suspensos até o julgamento final do processo no STF. E o aperfeiçoamento da renúncia só ocorreria com a decisão do Supremo Tribunal Federal.

O Min. Dias Toffoli entendeu que Natan Donadon renunciou com a exclusiva intenção de escapar do julgamento. Constatou que a prescrição estava muito próxima e considerou improcedente a tese de que o então Deputado Federal não tinha mais interesse em se reeleger pelo Estado de Rondônia. Ao revés do que afirmou a defesa técnica, a vontade do réu de permanecer no cargo político era clarividente porque Natan Donadon tinha se lançado como candidato nas eleições daquele ano, mas, ainda não havia obtido o registro eleitoral por conta da Ação Penal n. 396/RO.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>, A nova redação do artigo foi introduzida pela revisão de 1993. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 set. 2014.

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 78-80.

Nesse cenário, seria possível que Natan Donadon, caso obtivesse o registro definitivo e fosse reconhecida a eficácia no deslocamento da competência, a partir de 1º de fevereiro do ano seguinte, quando tomaria posse na nova legislatura - apenas quatro meses depois da sessão de julgamento - Natan Donadon retornaria ao STF por conta da “renovação” do foro por prerrogativa.

O Min. Dias Toffoli, então, perguntou aos demais ministros “se já tivesse sido iniciado o julgamento, nós também declinaríamos da competência à instância inferior?”. Ele defendeu que a segurança jurídica deve ser prestigiada com um marco objetivo. Nessa linha, sugeriu que a partir do momento em que pautado para julgamento, a renúncia estaria desprovida de eficácia, não sendo capaz de alterar a competência do STF. Em seu voto, afirmou que é favorável ao foro por prerrogativa de função porque considera ser esta uma necessidade da República. Trazer ao STF os julgamentos de causas também reverbera em um julgamento mais isento.<sup>65</sup>

As críticas direcionadas em desfavor do foro por prerrogativa de função, para ele, no sentido de que os detentores de foro ficavam absolutamente impunes, caíram por terra com a Emenda Constitucional n. 35. Eis que até 2001 existia, a partir da diplomação, a imunidade parlamentar formal. No entanto, com a reforma constitucional supramencionada, os processos criminais contra os detentores de foro por prerrogativa começaram a tramitar com determinada celeridade. Assim, a renúncia se transformou em um meio de fugir das condenações do STF.

O Min. Ricardo Lewandoski se mostrou contra o instituto da *perpetuatio jurisdictionis* porque, em seu entender, a competência fixada pela CF de 1988 no que tange ao julgamento de parlamentares em ações penais tem caráter absoluto. E, quando o parlamentar deixa o cargo, necessariamente, ele deixa de usufruir do foro por prerrogativa. Mas, no caso Natan Donadon, manteve a competência do STF.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 78.

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em:



O Min. Ayres Britto asseverou que o abuso redonda na fraude à lei porque o objetivo maior do renunciante é obter a prescrição punitiva do Estado. Ademais, fez referência ao ensinamento de Ulpiano, segundo o qual, ninguém pode se favorecer da própria torpeza. Sendo assim, acompanhou a relatora na continuação do foro de prerrogativa, mas sem se vincular a nenhuma tese específica.<sup>67</sup>

O Min. Gilmar Mendes resgatou o momento em que ocorreu a revogação da súmula que consagrava a *perpetuatio jurisdictionis*, que ocorreu diante de um cenário em que havia a letargia processual. Não havia como dar dinâmica ao processo criminal antes de se obter a licença da respectiva Casa Legislativa. A mudança foi implementada na gestão de Aécio Neves frente à Câmara dos Deputados. Nesse novo quadro, entendeu-se que o STF poderia instaurar processos criminais sem a licença.<sup>68</sup>

Há um novo modelo de instrução processual: a possibilidade de colaboração de Juiz Federal ou Estadual nos processos, dando celeridade aos processos que tramitam no STF e no STJ. Acusou, ainda, que a prática da renúncia como forma de imbróglio processual tem se tornado frequente, obstaculizando, em alguns casos, até mesmo a instrução porque a renúncia é feita logo antes da oitiva de testemunhas.

O Min. Gilmar Mendes asseverou que se filia à corrente tida como mais radical sobre a aplicação da *perpetuatio jurisdictionis* no STF. Defende que os processos que cuidam de “crimes funcionais” sejam mantidos no STF, “a despeito de eventual cessação da investidura por qualquer razão”. No entanto, reconheceu no julgamento que “[...] teremos um encontro marcado com essa questão; teremos, a toda

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 82.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 83.

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 84-86.

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”.<sup>69</sup>

O Min. Marco Aurélio abriu a divergência. Considerou que a competência do STF é estrita, o que está positivado na Carta da República e nada mais. O foro por prerrogativa de função, a seu ver, na forma que se opera, pode ser visto como uma afronta ao direito de defesa, eis que o rumo da persecução criminal é definido sem conferir ao réu acesso à esfera recursal. Defendeu que o STF seria incompetente na hipótese da renúncia se concretizar durante a sessão de julgamento da ação penal do próprio renunciante.<sup>70</sup>

O Min. Cezar Peluso apresentou uma densa intervenção. Constatou que, historicamente, o STF firmou jurisprudência no sentido de reconhecer que a renúncia tem sido usada na tentativa de subtrair sua competência. Alertou que esses expedientes transformaram a Corte na antiga categoria de juízes preparadores de primeiro grau, que eram juízes substitutos, com poucos meses de exercício judicante, e tinham como atribuição preparar os processos para que os juízes titulares julgassem. Reconhecida a eficácia da renúncia, todo o esforço empreendido no STF serviria apenas como material para julgamento dos juízes de primeira instância.<sup>71</sup>

A renúncia, sobretudo quando permeada pelo abuso de direito, com manifesta vontade de frustrar o julgamento, não deve prosperar. A seu sentir, não há que se questionar se a renúncia é direito subjetivo do parlamentar. É que, quando assim praticado, não resta nenhum direito subjetivo porque o ato praticado esvazia o substrato lógico que o define como direito subjetivo, descaracterizando-o por completo.

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 85.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 88-89.

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>. Acesso em: 20 out. 2014. p. 90-101.

O Min. Cezar Peluso analisou a renúncia enquanto fraude à lei, enquadrada na hipótese do réu se valer de determinada norma que lhe faculta a prática da renúncia a fim de a regra cogente não incida no caso concreto. Natan Donadon, valendo-se da autorização do ordenamento para a renúncia, pretendeu, na verdade, evitar a incidência da norma penal mediante a superveniência da prescrição. Sugeriu ainda que a validade da renúncia seja analisada casuisticamente, porquanto pode ser que haja fraude antes do fim da instrução processual, bastando confrontar com prazo prescricional e a (in)existência de tempo hábil para realização do julgamento.

Em uma breve síntese comparativa, no caso Ronaldo Cunha Lima, o STF decidiu, por maioria, após a renúncia do parlamentar, remeter o processo para a primeira instância. A despeito de as circunstâncias serem bem assemelhadas, no caso Natan Donadon, o STF mudou de entendimento, e assentou que a renúncia do parlamentar não produz o efeito de alterar a competência do Corte Suprema quando houver manifesta intenção de titubear o regular andamento da persecução criminal.<sup>72</sup>

### **2.3 O CASO EDUARDO AZEREDO – AÇÃO PENAL N. 536/MG<sup>73</sup>**

O Procurador-Geral da República (PGR) denunciou Eduardo Azeredo pela suposta prática dos crimes de peculato e lavagem de dinheiro, em concurso material e em concurso de pessoas, art. 312 do CP c/c art. 1º da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998 e arts. 62 e 69. Houve o desmembramento do processo no Supremo e a ação passou a tramitar apenas contra Eduardo Azeredo, por ser Deputado Federal.

De acordo com o chefe do Ministério Público Federal, Rodrigo Janot, o então governador do Estado de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, autorizava empresas estatais – a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), a Mineradora de

<sup>72</sup> Tecendo comentário sobre a Ação Penal n. 396, Eugênio Pacelli afirma que o Supremo Tribunal Federal assentou que: “[...] a renúncia do parlamentar ao mandato, na véspera da data marcada para julgamento pelo Plenário, visando à alteração da competência (e procrastinação do processo), não poderia *ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento*, por constituir tal expediente abuso de direito, o que ensejou a perpetuação da jurisdição da Suprema Corte.” (grifos do autor). PACHELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 222-223.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

Minas Gerais (CAMIG) e o Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) – a liberar o pagamento de patrocínios de R\$ 3,5 milhões para três eventos esportivos de *motocross*. A partir daí, o dinheiro passava pela agência de publicidade de Valério, por contas de empréstimos fraudulentos feitos no Banco Rural, e chegava à campanha do candidato.

A denúncia foi recebida pelo Supremo Tribunal Federal em 3 de dezembro de 2009. Sustentou-se que o réu atuou como “um maestro”, desviando recursos públicos em benefício próprio com a finalidade exclusiva de financiar sua campanha política. O PGR ressaltou que a prática criminosa só foi possível em razão de um engenhoso esquema montado pelo publicitário Marcos Valério, condenado na Ação Penal 470, ação popularmente conhecida como “mensalão”.<sup>74</sup>

Toda a instrução foi devidamente realizada e, em 7 de fevereiro em 2014, as alegações finais foram apresentadas PGR. Reiterou-se a denúncia, vale dizer, entre os pedidos do PGR novamente estava a aplicação da pena de 22 anos de reclusão.

Contudo, em 19 de fevereiro de 2014, apenas 12 dias após a apresentação das alegações finais, o réu comunicou ao Supremo que havia renunciado ao mandato de Deputado Federal. Mesmo assim, Eduardo Azeredo apresentou alegações finais tempestivamente. O Supremo Tribunal Federal, então, foi novamente desafiado a se manifestar sobre uma questão de ordem recorrente: a possibilidade de *perpetuatio jurisdictionis* no caso de renúncia de detentor de foro por prerrogativa.<sup>75</sup>

De início, o Min. Relator da Ação Penal n. 536/MG, Luis Roberto Barroso, apontou que à luz da filosofia política o foro por prerrogativa enfrenta obstáculos por não ser republicano. Isso porque, a regra seria a igualdade de todos, incluindo a submissão ao mesmo conjunto de normas. Paralelamente, agora no plano da filosofia constitucional, opõe-se a esse regime de foro diferenciado a falta de duplo grau

---

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 470. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 17 de dezembro de 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor\\_AP470.pdf](ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2014.

<sup>75</sup> Comentando a renúncia parlamentar de Eduardo Azeredo, o professor Dr. Luis Flávio Gomes considerou que a remessa dos autos da persecução criminal à primeira instância caracterizaria um benefício concedido ao réu da ação penal, sobretudo em razão da abertura das vias recursais do processo penal. GOMES, Luiz Flávio. *Por que Eduardo Azeredo deve ser julgado pelo STF?*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/113663454/por-que-eduardo-azeredo-deve-ser-julgado-pelo-stf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

de jurisdição, fundado sobretudo em tratados internacionais de direitos humanos, e que ganham coró com a Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>76</sup>

O Min. Roberto Barroso, um dos maiores críticos do foro por prerrogativa no Supremo Tribunal Federal, fez duros apontamentos contra o instituto:

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. Esse 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.

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.<sup>77</sup>

Tal assertiva, infelizmente, pode ser confirmada com a análise concreta da Ação Penal que envolve o próprio Eduardo Azeredo. Haja vista que pelos mesmos fatos, havia uma ação penal contra o réu Eduardo Azeredo no STF; havia outra ação penal, separada desta, contra o réu Clésio Andrade, que obteve o foro por prerrogativa perante o STF posteriormente;<sup>78</sup> e havia outra ação penal, em primeiro grau, contra outros réus, tendo inclusive ocorrido prescrição em relação aos réus mais idosos.

<sup>76</sup> O Min. Barroso endossou o argumento trazendo a experiência do Reino Unido, e esclareceu que em solo britânico 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). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015. p. 24.

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015. p. 8.

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. AP 606-QO. Órgão Julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Clésio Soares de Andrade. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em:

O Min. Barroso sugeriu critérios gerais para evitar que, em casos futuros, a renúncia de agentes públicos gere a mudança de competência do Supremo Tribunal Federal, e demais Tribunais Superiores, para julgar ações penais originárias. Em sua visão, para a definição do critério objetivo devem ser levados em conta três aspectos: “(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”<sup>79, 80</sup>.

O Min. relator prosseguiu e afirmou que, de acordo com os ditames do processo penal, considera-se instaurada a ação penal com o recebimento da denúncia. Dessa forma, este deveria ser o marco temporal objetivo a ser levado em conta pela Suprema Corte. Assim, após o recebimento da denúncia, mesmo que sobrevenha a renúncia parlamentar, haveria *perpetuatio jurisdictionis*, isto é, caberia ao STF julgar a ação penal, decidindo pela procedência ou não da acusação.

Com esse raciocínio, o ilustre relator propôs a superação dos precedentes que afirmavam que a renúncia, em qualquer tempo, implica o declínio da competência do STF. Concluiu-se que, o mais adequado seria, no lugar da jurisprudência dominante, que, a partir do recebimento da denúncia, a renúncia fosse ineficaz no que se refere à competência criminal originária do STF. No entanto, o relator não aplicou a nova regra à Ação Penal n. 536/MG, por considerar indevida a mudança jurisprudencial já naquele momento, sobretudo por se tratar de processo penal. “Estamos no âmbito do processo

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>>. Acesso em: 07 set. 2015.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015. p. 18.

<sup>80</sup> Sobre a natureza unilateral da renúncia ao mandato parlamentar, o Min. Roberto Barroso bem esclarece que “[...] 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.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015. p. 19.

penal e nesse domínio a preservação das regras do jogo é de capital importância, sob pena de vulnerar a segurança jurídica e o processo legal”, ressaltou.<sup>81</sup>

O Min. Teori Zavascki discordou da proposta apresentada pelo Min. Barroso e afirmou que, a seu sentir, também enxerga uma quantidade exagerada de autoridades com foro por prerrogativa. Em sua visão, essas autoridades deveriam simplesmente serem submetidas ao foro comum, salvo as que compõem um núcleo mais importante dos agentes políticos, que continuariam nas respectivas Cortes extraordinárias. Ainda de acordo com o Min. Teori Zavascki, estabelecer uma Vara especializada para essas hipóteses em Brasília, com cabimento de recurso para o STF, não descaracterizaria o foro por prerrogativa de função.

O Min. Teori Zavascki também lembrou que o critério proposto pelo Min. Barroso só se aplicaria aos casos de renúncia manipulativa, isto é, naqueles casos em que não existe qualquer justificativa para a renúncia, configurada como abuso de direito. Existem renúncias, e o STF já teve oportunidade de se debruçar sobre alguns casos, que são justificadas, como para assumir outro cargo político, por exemplo, um senador, com foro perante o STF, que renuncia para se tornar prefeito da capital de seu Estado. Essa espécie de renúncia, a motivada, também é comum.

O então presidente do STF, Joaquim Barbosa, votou a favor do critério proposto pelo relator, mas entendeu que a regra já poderia valer no caso sob julgamento. Em sua opinião, a renúncia de Azeredo teve a finalidade de evitar o julgamento pelo STF, tendo em vista a proximidade para se alcançar o prazo prescricional. A possibilidade de prescrição, no entanto, foi expressamente mitigada pelo relator, haja vista que o processo já estava em condições de ser julgado, fosse pelo STF, fosse pela primeira instância da justiça mineira.

A Ministra Rosa Weber sugeriu como marco final o encerramento da instrução para a eficácia da renúncia.<sup>82</sup> Ponderou que o recebimento da denúncia talvez

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015. p. 21.

não fosse o melhor momento processual por conta da demora na tramitação. No restante, acompanhou o relator no sentido de declinar da competência do STF.

O Min. Luiz Fux propugnou que a competência mantém-se no STF se a renúncia for injustificada. Considerou a denúncia como o melhor critério objetivo, porquanto fixa a competência ainda na fase preambular do processo; de tal sorte que fixar em outro momento, para ele, seria desarrazoado.

O Min. Dias Toffoli, com cautela, lembrou à Corte que era necessário ter em mente a realidade da nossa Federação, com vinte e seis Estados e DF e mais de cinco mil municípios. O Min. endossou o voto do relator e reiterou que é bom que o STF tenha algum parâmetro para a *perpetuatio jurisdictionis*, com o intuito de sinalizar, com certa firmeza, o pensamento da Corte para o jurisdicionado e o Ministério Público.

O marco ideal para fixação definitiva da competência originária, segundo o Min. Dias Toffoli, seria a liberação da ação penal para o Revisor, comprovando que o Relator já esgotou seu trabalho. Lembrou que as ações penais originárias requerem grande esforço do STF, devida sua complexidade e tamanho, esforço esse que não pode ser desperdiçado para se começar do zero com um juiz na Primeira Instância.

O Min. Gilmar Mendes preferiu não fixar um critério objetivo. A dificuldade para tal delimitação existe, segundo ele, em razão da demora apresentada pelo STF na prática jurídica penal, que demanda cada vez mais tempo, tendo em vista o número de processos. O Min. lembrou que, na época do julgamento, 202 deputados investigados ou processados, pelos crimes e contravenções mais diversos.

Marco Aurélio, por seu turno, entendeu que, de acordo com o Código de Processo Civil (CPC) de 1973, somente a competência dita relativa se prorroga. Essa seria a conclusão por conta dos artigos 113 e 114 do CPC vigente. O ilustre membro do

---

<sup>82</sup> O Supremo Tribunal Federal já decidiu no sentido de definir o fim da instrução processual como marco para a perpetuação da jurisdição. Dessa forma, a renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarretaria a perda de competência do Supremo Tribunal Federal. Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. AP 606-QO. Órgão Julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Clésio Soares de Andrade. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>>. Acesso em: 07 set. 2015.



STF também alertou para o fato de que, tecnicamente, o réu já não era mais Deputado Federal, o que endossaria a impossibilidade de ser julgado pela Suprema Corte.

Assim, por maioria, o STF decidiu pela remessa à primeira instância da Ação Penal n. 536. Entendeu-se que, mesmo após renunciar ao mandato de deputado federal, decorridos apenas 12 dias de apresentada as alegações finais pelo PGR pedindo a condenação de Eduardo Azeredo, o réu havia de fato perdido o foro por prerrogativa.

Seguiram o relator os ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello. Com a decisão, Eduardo Azeredo, investigado por suposto desvio de dinheiro de estatais mineiras durante a campanha pela reeleição ao governo estadual em 1998, não responderia às acusações no STF, e os efeitos secundários da renúncia surtiriam seus efeitos.<sup>83</sup>

#### **2.4 O CASO NEWTON LIMA – AÇÃO PENAL N. 568/SP**<sup>84</sup>

Cuida-se de Ação Penal promovida pelo Ministério Público paulista contra o ex-Deputado Federal Newton Lima Neto, filiado ao PT/SP, imputando-lhe a conduta criminosa de inobservância da Lei de Licitações, especificamente o crime previsto no artigo 89, *caput*, c/c art. 84, § 2º, ambos da Lei 8.666/93.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Atualmente, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG) existem três ações penais que cuidam dos mesmos fatos. A de Eduardo Brandão de Azeredo está concluída para julgamento desde 03/03/2015, Ação Penal n. 2378231-34.2014.8.13.0024. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=14237823&btn\\_pesquisar=Pesquisar](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=14237823&btn_pesquisar=Pesquisar)>. Acesso em: 10 set. 2015. A de Clésio Soares de Andrade está concluída para julgamento desde 01/09/2015, Número TJ/MG 002414331745-1, Ação Penal n. 3317451-14.2014.8.13.0024. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado.jsp?listaProcessos=14331745&comrCodigo=24&numero=1](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?listaProcessos=14331745&comrCodigo=24&numero=1)>. Acesso em: 10 set. 2015. E a dos demais réus encontra-se no Tribunal de Justiça desde 03/04/2015 porque o atual Secretário de Fazenda do Estado, indicado pelo Governador Fernando Pimentel, filiado ao Partido dos Trabalhadores, é réu na ação penal e possui foro por prerrogativa perante o Tribunal de Justiça assegurado pelo art. 106 da Constituição de Minas Gerais. Número TJ/MG: 002409681796-0. Ação Penal n. 6817960-07.2009.8.13.0024. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=09681796](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=09681796)>. Acesso em: 10 set. 2015.

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015.

<sup>85</sup> BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 5 set. 2015.

Narra a denúncia que o parlamentar Newton Lima, na condição de Prefeito de São Carlos/SP, teria contratado o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) com dispensa de licitação sem observância legal. A denúncia foi recebida em 06/05/2010 pelo juízo da 3ª Vara Criminal da Comarca de São Carlos/SP, sendo que o juízo de origem não verificou qualquer hipótese de absolvição sumária.

Após a diplomação de Newton Lima para o mandato de Deputado Federal, o juízo de São Carlos, originalmente competente, declinou do processo em favor do Supremo Tribunal Federal, que desmembrou o feito, integrando o pólo passivo desta relação processual apenas o parlamentar federal.

Antes do cumprimento das cartas precatórias, o denunciado foi diplomado para o cargo de deputado federal, circunstância que motivou a 3ª Vara Criminal da Comarca de São Carlos/SP a declinar da competência em favor do STF, determinando a devolução das cartas precatórias expedidas. Porém, antes do julgamento da Ação Penal no STF, embora candidato à reeleição, Newton Lima Neto não foi vitorioso, não sendo mais titular do mandato de Deputado Federal.

“Quando formei o meu juízo absolutório, em setembro do ano passado, o denunciado era detentor de mandato e desde aquele momento eu poderia ter concedido a ordem de ofício”, salientou o relator. No entanto, por circunstâncias diversas – inclusive porque há revisão nesse tipo de processo –, a questão só veio a ser julgada quando Newton Lima Neto já não detinha o mandato.<sup>86</sup>

O Min. Roberto Barroso apontou que a renúncia de parlamentar, após o encerramento da instrução criminal, não acarreta a perda de competência do STF. Na

---

Art. 89: Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público. § 2º A pena imposta será acrescida da terça parte, quando os autores dos crimes previstos nesta Lei forem ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança em órgão da Administração direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública, ou outra entidade controlada direta ou indiretamente pelo Poder Público.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 5-13.

AP 606-QO, também de relatoria do Min. Barroso, foram considerados três marcos para a construção de um critério geral sobre a fixação da competência por prerrogativa de função: (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.<sup>87</sup>

Outro ponto relevante no debate, a despeito de serem instâncias autônomas, é que o parlamentar havia sido absolvido na ação de improbidade administrativa por conta dos mesmos fatos. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ocasião, concluiu que “[...] a improbidade administrativa pressupõe um ato ímprobo, desonesto, eivado de má fé, corrupção, em última análise. E isso não se percebe nos autos. Em nenhum passo se comprovou inadequação do preço, sua ausência de razoabilidade, ou enriquecimento ilícito de quem quer que seja”.

Levou-se em consideração também a condição peculiar de o Ministério Público Federal, em primeira instância, ter requerido a condenação e, posteriormente, já no estágio final da persecução criminal, o Procurador-Geral da República ter requerido a absolvição do parlamentar.

O STF deveria se pronunciar sobre a possibilidade de *perpetuatio jurisdictionis* quando o parlamentar não tenha sido reeleito e quando há, nos autos, prova contundente para absolver o réu. Então, o tribunal decidiria se o resultado do julgamento pode ser usado como critério de competência.

Apesar de não ter sido reeleito para o mandato federal, o Min. Luiz Fux considerou que “nesse estágio final, já com o pleito de absolvição do Ministério Público, que é uno e indivisível, tendo em vista a duração razoável dos processos e com o direito imanente do réu de se ver livre da acusação, eu tenderia a prosseguir no julgamento e acolher” (o pedido de absolvição ao invés de declinar a competência).

---

<sup>87</sup> Na ocasião, defendeu o Min. Barroso que: “Em suma: juiz natural não significa a possibilidade de o réu escolher o juiz competente, ou afastá-lo, por decisão unilateral. 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.”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. AP 606-QO. Órgão Julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Clésio Soares de Andrade. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>>. Acesso em: 07 set. 2015.

O Min. Marco Aurélio entendeu diversamente, e asseverou que:

A incompetência que está em jogo não se prorroga, porque não é relativa, é absoluta, é funcional. Não podemos ir ao mérito para, depois, voltar à preliminar, que é sobre a competência. Não podemos fazer um juízo de culpa ou absolutório para, tendo em conta o absolutório, prosseguir no julgamento da ação. Então o que preconizo na espécie? Que realmente declaremos que cessou, com a perda, a extinção, o término do mandato, a competência do Supremo, mas que o Colegiado – e nesse sentido será meu voto –, ante a atipicidade da conduta, concede a ordem de ofício para extinguir o processo.<sup>88</sup>

O Min. Luiz Fux retomou seu pensamento e disse que se já há, nos autos, alegações finais, não seria o problema de condenar ou absolver, devendo a Suprema Corte apenas prosseguir com o julgamento, independentemente do resultado da ação penal. Paralelamente, se houver renúncia após alegações finais, o STF poderia prosseguir no julgamento, eis que tal renúncia seria inoperante.<sup>89</sup>

Ficou vencida a ministra Rosa Weber. Ela observou que, no caso, não houve reeleição, então o denunciado não tem prerrogativa de função. “Entendo que o Supremo não tem amparo constitucional para condenar ou absolver um cidadão que não esteja no gozo desta prerrogativa de função”, disse, ao declinar da competência do Supremo para o juízo de primeiro grau.<sup>90</sup>

A Min. Rosa Weber também ponderou que Newton Lima não foi reeleito, cessando a prerrogativa de função. Em observância ao princípio da isonomia, a Min. decidiu pela declinação da competência. De maneira coerente, concluiu afirmando

---

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 18.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 19-20.

<sup>90</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 21-23.

que “eu não condenaria um cidadão que não fosse detentor de prerrogativa de foro aqui no Supremo Tribunal Federal. E, por consequência, também não posso absolvê-lo”.<sup>91</sup>

O Min. Roberto Barroso votou pela absolvição do denunciado. Ele observou que, com o término do mandato, cessou a competência do STF para julgar a causa, mas a Turma concedeu a ordem de ofício devido à atipicidade da conduta, com fulcro no artigo 386, inciso III, do CPP. Segundo o dispositivo, “o juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça não constituir o fato infração penal”.<sup>92</sup> Assim, o ministro aderiu à exceção “para não submeter esse homem a continuar em primeiro grau, sob outro juízo, a ter que se defender”, ressaltou.<sup>93</sup>

Dessa maneira, a Primeira Turma da Suprema Corte adentrou ao mérito e, por maioria de votos, concedeu a ordem de ofício para absolver o ex-Deputado Federal Newton Lima Neto em razão de atipicidade da conduta.

---

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 21.

<sup>92</sup> BRASIL. *Código de Processo Penal*. Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 5 out. 2014.

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 22.

### **3 REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA E PROPOSTAS PARA UM NOVO PARADIGMA**

Desprovido da intenção de fechar o tema, pelo contrário, reconhecendo a sua riqueza, bem como a urgência de mudança na busca pela efetividade das ações penais que correm no STF em desfavor de autoridades do alto escalão da administração pública, evidenciaremos algumas propostas alternativas para um novo sistema de foro de prerrogativa por função que se colocam no campo do processo penal e também os escritos doutrinários que circundam o tema, principalmente de juristas renomados.

#### **3.1 A OPINIÃO DOS MINISTROS**

Em grande medida, as opiniões individuais dos ministros sobre a (im)possibilidade de *perpetuatio jurisdictionis*, e quais devem ser os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal para a aplicação do instituto, foram ressaltadas no decorrer da análise dos votos formulados nos autos da Ação Penal n. 396/RO.

No entanto, indo além do que já foi dito nos julgados, em 20 de outubro de 2014, na XXII Conferência Nacional dos Advogados, na cidade do Rio de Janeiro, o Min. Roberto Barroso ressaltou que para superar atrasos e gargalos do sistema judiciário é necessário reduzir o número de detentores de foro de prerrogativa por função. Em sua visão, só o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os membros do próprio Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República deveriam conservar o foro especial.

“O sistema é disfuncional e, por isso, poucas autoridades deveriam, de fato, ter acesso a este recurso”. Com essa entonação, o Ministro aventou como solução criar uma vara da Justiça Federal especializada para esses casos. O ministro também defendeu que a Suprema Corte deve se debruçar somente sobre os julgamentos de grandes processos, que envolvem a nação como um todo.

A Vara Especializada seria responsável pelo processamento e julgamento de grande parcela dos agentes que atualmente têm foro de prerrogativa por função. O ministro defendeu a instalação desta Vara Especializada em Brasília, integrante da

justiça de primeira instância, isto é, do primeiro grau de jurisdição da própria Justiça Federal, cujo titular seria escolhido pelo STF para um mandato de quatro anos.

O Min. Barroso articulou que o STF, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, não deve funcionar como terceira ou quarta instância, simplesmente porque, quando olhamos em perspectiva comparada, este não é o papel de nenhum tribunal constitucional do mundo. E soltou a seguinte assertiva:

O papel do STF é o de julgar as grandes questões que afetam à sociedade brasileira, à luz da Constituição, bem como fornecer as linhas jurisprudenciais que vão orientar os demais juízes e tribunais do país. Para tanto, precisa julgar com tempo de reflexão, qualidade e visibilidade.<sup>94</sup>

Por seu turno, o ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Francisco Cesar Asfor Rocha, afirmou que existem razões de ordem prática que conspiram contra o foro especial. A primeira, segundo ele, está no fato de que os juízes de primeiro grau seriam mais vocacionados do que os tribunais colegiados para o processamento das ações penais, sobretudo na fase probatória do processo. Isso porque os tribunais foram originariamente pensados para revisarem julgamentos anteriores e para manterem a integridade da Constituição e a inteireza das regras legais.

A segunda, ainda segundo o ex-Ministro, é que os Tribunais Superiores não dispõem de estrutura para processarem e julgarem, originariamente, nas questões penais, 81 senadores, 513 deputados federais, 27 governadores, 5.570 prefeitos, as centenas de deputados estaduais e os ministros do próprio Judiciário e do Executivo. Por fim, ponderou que pelo caminho recente do foro por prerrogativa de função aponta-se para sua extinção “e isso é um sinal que o sistema jurídico se atualiza e se torna contemporâneo de sua própria época. Ao contrário será optar pelo conservadorismo e pelo imobilismo institucional, quando se vê que o instituto do foro especial não atende às expectativas da sociedade e à evolução do Direito”.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministro Barroso apresenta palestra na conferência nacional da OAB*. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=277909>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

<sup>95</sup>ROCHA, Cesar Asfor. *Instituto do foro privilegiado não atende à evolução do Direito*. Consultor Jurídico. Brasília, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-18/cesar-asfor-rocha-foro-privilegiado-nao-atende-evolucao-direito>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

### 3.2 A OPINIÃO DA DOUTRINA

Eugênio Pacelli entende como correta a revogação da súmula n. 394 do STF e a consequente declaração de inconstitucionalidade do dispositivo do Código de Processo Penal que tentou revigorar a antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria de foro privativo.

Afirma Pacelli que com a Lei n. 10.628/02 houve invasão legislativa em matéria de competência constitucional. Assim, a competência jurisdicional em matéria penal, para ele, é, tal e qual

[...] aquela posta na Constituição da República, primeiro como *garantia individual* e segundo como estruturação e repartição constitucional do poder de jurisdição. É na Constituição que se elege a competência *ratione materie* e *ratione personae* – e mais, remete-se à legislação ordinária a competência *em razão do lugar*. (grifos do autor)<sup>96</sup>

O ilustre doutrinador assevera que a competência originária do Tribunal, quanto ao foro por prerrogativa de função, está condicionada ao exercício do cargo que lhe justifica. E que, em razão disso, seria admissível o caráter itinerante da ação penal.

Dessa forma, segundo ele,

[...] o foro privativo só será mantido para o agente político – que são os destinatários das prerrogativas de função – quando ele estiver em efetivo exercício, não se estendendo àquele que estiver licenciado, ainda que no exercício de outra função para a qual não se assegure a mesma garantia.<sup>97</sup>

Aury Lopes Jr., após analisar o acórdão do STF referente ao julgamento da Ação Penal n. 396/RO - Natan Donadon, discorre que, em sua visão, “a regra da “atualidade do exercício de função” segue valendo, tendo o STF, ao que tudo indica, relativizado para evitar o “abuso de direito” que acarretaria a prescrição e impunidade. Trata-se, pois, de uma decisão casuística que não afasta regra geral da atualidade do exercício do cargo ou função”.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 221-223.

<sup>97</sup> PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 221-223.

<sup>98</sup> LOPES JR. Aury. *Direito Processual Penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 483.



O referido advogado criminalista também defende que caso surja uma causa modificadora de competência, vale dizer, uma causa superveniente para alteração do juízo competente, mormente pela aquisição ou perda do cargo,

[...] os atos praticados são válidos e podem ser aproveitados. Como o tempo rege o ato (*tempus regit actum*), naquele momento os atos estavam sendo praticados pelo juiz natural e competente, e a posterior ocorrência de uma causa modificadora não tem efeito retroativo.<sup>99</sup>

Tourinho Filho afirma que a competência originária *ratione personae* é exercida em única instância. Não é possível, para ele, falar em segundo grau de jurisdição nessas hipóteses. Isso porque

[...] embora se presuma o acerto das decisões dos órgãos superiores, visto que colegiados, o ideal seria, e ainda o acalentamos, atuassem os Tribunais, no processo e julgamento das pessoas subordinadas às suas jurisdições, pelas suas Câmaras ou Turmas, isto é, pelos seus órgãos fracionários, funcionando o Plenário como órgão de 2º grau.<sup>100</sup>

Com efeito, apesar de essa discussão ser incidental quanto à possibilidade ou não de *perpetuatio jurisdictionis*, cuida-se de relevante ponto para esclarecer o posicionamento do autor. Ademais, comprova que o pensamento de Tourinho Filho está afinado com a atuação do STF, eis que recentemente decidiu-se pela transferência às Turmas dos detentores do foro por prerrogativa, com exceção do Presidente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Presidente da República.<sup>101</sup>

Especificamente sobre o instituto da *perpetuatio jurisdictionis*, Tourinho Filho revela sua posição ao ressaltar que:

[...] mesmo cessada a função, o foro deve continuar, malgrado tenha o Excelso Pretório cancelado a Súmula 394. E assim pensamento em respeito ao princípio do juiz natural, dogma de fé. Por isso entendemos, com Frederico Marques (Da competência em matéria penal, São Paulo: Saraiva, 1953, p. 230), que, se a infração for cometida durante o exercício funcional, o foro especial persiste mesmo que cessada a função.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> LOPES JR. Aury. *Direito Processual Penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 483.

<sup>100</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de Processo Penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 321.

<sup>101</sup> O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em 28/05/2014, alterou seu Regimento Interno para tirar do Plenário a competência para julgar a maioria dos detentores de foro especial, passando às Turmas.

<sup>102</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de Processo Penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 322.

Edilson Mougenout Bonfim, Procurador de Justiça Criminal de São Paulo, fincado na Súmula n. 451 do STF, afirma que “a competência por prerrogativa de função abrange tão somente os delitos praticados na duração do exercício funcional que a ensejar”. Seguindo adiante, e sem contestar com maior vigor o julgado que cancelou a Súmula n. 394 do STF, assevera que a partir desse episódio ficou devidamente “consolidado o entendimento de que não prevalece o foro por prerrogativa de função para o inquérito ou ação penal iniciados após a cessação do exercício da função pública, mantendo-se o entendimento pretoriano desde a revogação da Súmula 394”.<sup>103</sup>

Renato Brasileiro, por sua vez, ensina que a súmula n. 394 do STF seria reflexo da regra da contemporaneidade da infração penal comum com o exercício da função, vale dizer, “a competência por prerrogativa de função deve ser preservada caso a infração penal tenha sido cometida à época e em razão do exercício funcional”.<sup>104</sup>

O membro do Ministério Público Militar paulista entende que a renúncia, próxima da data de julgamento, com manifesto propósito de usurpar a competência do STF deve ser reprimida. Analisando a decisão do STF sobre a Ação Penal n. 333/PB, que decidiu pela competência do juízo de primeira instância para julgar Ronaldo Cunha Lima, afirma que “não se pode concordar com tal decisão, a não ser que se admita que o abuso de direito sob a roupagem de um suposto direito subjetivo à renúncia possa servir como instrumento para se furta ao juiz natural”.<sup>105</sup>

Pedro Henrique Demercian e Jorge Assaf Maluly, Procuradores de Justiça em São Paulo, firmam posicionamento no sentido de que a Constituição Federal, no tocante à ex-ocupantes de cargos que apresentam foro privativo, “não é explícita em atribuir tal prerrogativa de foro às autoridades e mandatários, que, por qualquer razão, deixaram o exercício do cargo ou mandato”. Entendem também que a reforma no Código de Processo Penal a fim de resgatar a Súmula n. 394 do STF era, de fato, inconstitucional, porquanto a Constituição é o único diploma normativo que pode fixar competência jurisdicional penal. Não sendo possível à uma lei ordinária fazê-lo.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> BONFIM, Edilson Mougenot. *Curso de Processo Penal*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 310-311.

<sup>104</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2015. p. 474

<sup>105</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2015. p. 472.

<sup>106</sup> DEMERCIAN; Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. *Curso de Processo Penal*. 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

## 4 CONCLUSÕES

O foro especial tem a seu favor a longa permanência na história do Direito brasileiro. Vale lembrar que sua instituição teve por fito evitar que certas autoridades fossem processadas criminalmente nos juízos locais, então havidos como influenciáveis por questões políticas. O Poder Judiciário, nesse tempo, vivia à sombra das oligarquias e dos chefes provincianos, não se assemelhando ao atual modelo, que apresenta como alicerce central a imparcialidade de seus membros.

A despeito das garantias constitucionais estendidas ao Poder Judiciário e Ministério Público de todos os entes federativos, o exercício de influência com o intuito de modificar decisões judiciais é circunstância que teima em se desgarrar da realidade. No primeiro grau ainda há um risco maior em relação à classe política, ou da perseguição, ou do poder político do chefe local que está sendo julgado. Nesse sentido, é imprescindível ter em mente a dificuldade que o nosso modelo federalista enfrenta, e que, felizmente, está em franco desenvolvimento nesse aspecto.

Destarte, revela-se importante a distinção entre privilégio e o foro por prerrogativa por função, que não podem se confundir. Ou, ao menos, não deveriam. Isso porque, em episódios recentes, como foi devidamente evidenciado, resta claro que o foro por prerrogativa se tornou uma maneira de proteção pessoal do agente político, que está invólucro de fatos com ressonância na esfera criminal.<sup>107</sup>

O foro privativo teve como inspiração o princípio republicano e, desde seu nascedouro, funciona como uma garantia de cunho eminentemente processual, buscando preservar o cargo, e não o sujeito que o ocupa. Em sendo assim, o foro por prerrogativa de função enquanto instrumento de abuso de direito deve ser coibido severamente, porque seu ideal é nobre, qual seja, salvaguardar as funções mais relevantes da *res publica*.

---

<sup>107</sup> BELÉM, Orlando Carlos Neves. *Do Foro Privilegiado à Prerrogativa de Função*. 2008, 166 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077263.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2014. p. 12.

O arremate é uníssono: a concessão do foro por prerrogativa em demasia é nefasto, pois leva à descaracterização do sistema processual e à reflexão sobre a extinção do instituto. O foro por prerrogativa, todavia, é garantia constitucional que não deve ser suprimida integralmente, deve permanecer somente nos casos necessários, restando apenas às autoridades com alta envergadura institucional.<sup>108</sup>

Com efeito, o foro por prerrogativa de função foi elaborado para remodelar a competência do Poder Judiciário, assegurando que ninguém seja privado de seu *status libertatis* por autoridade incompetente. E mais, o princípio do juiz natural antecede a todos os princípios do processo penal, daí relevância da correta e efetiva aplicação do foro por prerrogativa.

Inegável que a renúncia configura ato unilateral por parte do detentor do foro por prerrogativa de função, mas é prudente que o julgador analise se, diante das circunstâncias concretas de cada persecução criminal intentada no STF, portanto, casuisticamente, o ato de renúncia cumpre o fundamento normativo que lhe concede validade. De tal maneira que, no seu reflexo quanto à competência, considerando o abuso de direito pelo réu, necessária se faz a prolação de decisão no sentido de perpetuar a competência especial, sob pena de frustrar-se o exercício da justiça.<sup>109</sup>

Quando da análise do caso Natan Donadon, Ação Penal n. 396/RO, verificamos a sugestão da Ministra Cármen Lúcia para que o Supremo Tribunal Federal adotasse dois critérios gerais para analisara renúncia que ocorre durante o curso da

---

<sup>108</sup> De acordo com o Supremo Tribunal Federal, de todos os processos anteriores à 2015 distribuídos naquela Corte Suprema, apenas 4,01% (quatro vírgula zero um por cento) se referem à Direito Penal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

<sup>109</sup> Para Castanheira Neves, professor catedrático aposentado da Universidade de Coimbra, o abuso de direito deve ser compreendido, e enquanto problema, obter solução, nos limites da moldura do Direito. Ensina o renomado professor que o exercício do abuso de direito, no plano jurídico, reflete um aparente direito subjetivo, não podendo ser invocado na medida em que viola ou não cumpre o fundamento axiológico ou a intenção material que o definiria como direito subjetivo. Nesta perspectiva, o abuso de direito aparece, então, como violador da intenção normativa (*voluntas legis*) que o fundamenta, e assim põe, em termos jurídicos, a contradição entre a estrutura formal do conceito dogmático e a violação do seu fundamento normativo. Então, direito subjetivo é aquele que, diante das peculiaridades do caso concreto, cumpre seu fundamento axiológico-normativo, expressando a idéia de direito. NEVES, António Castanheira. *Questão-de-facto questão-de-direito ou o problema metodológico da juridicidade*: ensaio de uma reposição crítica. 1967. Tese (doutorado) – Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 1967. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/handle/10316/12576>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

persecução criminal, são eles: (a) verificar o momento da renúncia, para delimitar seus efeitos jurídicos sobre o exercício da competência do STF; (b) olhar a finalidade e os efeitos do julgamento, condenatório ou absolutório.

Acrescento aqui mais um critério de análise que deve guiar a atuação do STF: verificar o marco final da prescrição, porque, caso sobrevenha, encerrará com a possibilidade do Estado impor ao renunciante qualquer reprimenda, devendo haver tempo hábil suficiente para eventual condenação no juízo ordinário, caso se decida pela declinação da competência privativa.

Com efeito, criar um marco objetivo, a ser replicado em todos os casos de competência originária do STF parece sofrer grande resistência do Plenário. Nessa toada, a formação de uma ampla maioria no Supremo Tribunal Federal para definir quando se aplica, objetivamente, a *perpetuatio jurisdictionis* parece distante.

A proposta do Min. Roberto Barroso para fixação da denúncia como marco objetivo, apesar de não ter vingado, transparece ser a mais coerente, tanto com os postulados do processo penal, quanto com o histórico da jurisprudência da Suprema Corte. Nessa esteira, a sugestão da Min. Rosa Weber, do fim da instrução processual como marco, não merece ser acolhida, eis que entre o encerramento da instrução e a inclusão do processo em pauta de julgamento não há o transcurso de longo período. De igual modo, a sugestão do Min. Dias Toffoli, de que o marco para esses casos fosse a inclusão do processo em pauta, transparece ser demasiadamente tardio, na exata medida em que continuaria a permitir a mudança voluntária de última hora.

Outra proposição que não vingou perante o Plenário do STF, mas que merece ser revisitada pela mais alta Corte é a do Min. Sepúlveda Pertence, anunciada no julgamento da Questão de Ordem no Inquérito n. 687-4/SP, que cancelou a Súmula n. 394 do STF, que, em breve síntese, sugeria a *perpetuatio jurisdictionis* somente quando o delito tiver sido praticado em razão da função, isto é, quando a atividade delitiva encontrar como justificativa o exercício da atividade, também chamada de *propter officium*. A súmula n. 394 do STF, ao revés, assegurava a *perpetuatio jurisdictionis*

independentemente denexo causal entre o delito e o exercício do cargo, tendo sido uma das causas que justificaram seu cancelamento.<sup>110</sup>

Assim, o tão sonhado fim da impunidade dos criminosos que ocupam o alto escalão da Administração Pública, como se viu pela análise dos casos concretos e por tudo que se expôs, não passa obrigatoriamente pela revogação total e irrestrita do foro por prerrogativa de função, tal como defendem alguns juristas.

Mas ainda assim há muito a se percorrer; o tempo de tramitação de processos está longe do ideal, seja pelo acúmulo de ações, seja pelas atitudes protelatórias dos jurisdicionados. A morosidade é uma negação do ato de fazer justiça, de tal sorte que o prazo prescricional é facilmente rompido. Nesse vácuo, infelizmente, apostam algumas autoridades processadas por ilícitos penais. A vagarosidade dos tribunais, em última análise, na visão dos réus de má-fé serve tão somente para inviabilizar a persecução criminal e garantir sua impunidade, circunstância agravada pela renúncia ao cargo que lhe confere o foro privativo.<sup>111</sup>

Ademais, a investidura parlamentar pode terminar de diversas formas. A cada legislatura, o Congresso Nacional se renova em torno de 50% (cinquenta por cento), isto é, em tese, a cada quatro anos metade dos parlamentares deixariam de ter o foro por prerrogativa de função. Essa rotatividade é saudável ao regime democrático, mas configura um empecilho para a economia processual, de tal forma que necessário se faz adotar um critério aplicável a todos os processos. Esse é um tema recorrente e existe uma necessidade patente em se fixar um critério genérico para esses casos.

A superação dos obstáculos que a *perpetuatio jurisdictionis* enfrenta na atualidade, além do que já foi dito, passa pela otimização da prestação jurisdicional, dinamizando seu funcionamento e dando real concretude ao postulado constitucional da razoável duração do processo. Deve-se também aperfeiçoar os ritos judiciais,

---

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito. QO-INQ n. 687-4/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 25 de agosto de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 25 out. 2014.

<sup>111</sup> De acordo com os dados disponibilizados pelo Supremo Tribunal Federal, de 1990 à 2014 foram julgadas 79 (setenta e nove) ações penais originárias. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

melhorando o diálogo entre os Ministros do STF e os juízes de primeira instância, que, em grande parte, são os destinatários dos processos. Isso porque a persecução criminal, caso a renúncia seja eficaz ao ponto de mudar o foro competente, não deve sofrer com maiores interrupções, validando-se os atos processuais já praticados.<sup>112</sup>

Por fim, é de suma importância ter em conta que o foro privativo é instituto nobre, só devendo ser concedido para autoridades que ocupam a cúpula da Administração Pública. Portanto, acertada a decisão institucional do Supremo Tribunal Federal de desincumbir o Tribunal Pleno de julgar todos os detentores de foro por prerrogativa, o que pode revelar uma nova guinada jurisprudencial, porquanto nesse tópico em específico a Constituição Federal de 1988 foi muito além do que deveria, daí a urgência de uma (re)leitura restritiva desse instrumento processual.

---

<sup>112</sup>Sobre o diálogo de juízes, inclusive, o art. 3º, inc. III da Lei n. 8.038 dispõe que: “Art. 3º - Compete ao relator: III – convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos Tribunais Regionais Federais, bem como juízes de varas criminais da Justiça dos Estados e da Justiça Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o máximo de 2 (dois) anos, para a realização do interrogatório e de outros atos da instrução, na sede do tribunal ou no local onde se deva produzir o ato”. Observa-se, portanto, que a própria legislação infraconstitucional se preocupa com o referido diálogo entre instituições do Poder Judiciário, na medida em que faculta ao relator da ação penal originária a delegação de determinados atos da persecução criminal. No mesmo sentido, ainda na Lei n. 8.038/1990, confira o seguinte dispositivo: “Art. 9º - A instrução obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal. § 1º - O relator poderá delegar a realização do interrogatório ou de outro ato da instrução ao juiz ou membro de tribunal com competência territorial no local de cumprimento da carta de ordem”. BRASIL. *Lei n. 8.038/1990*, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2015.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BELÉM, Orlando Carlos Neves. *Do Foro Privilegiado à Prerrogativa de Função*. 2008, 166 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077263.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2014.

BONFIM, Edilson Mougenot. *Curso de Processo Penal*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. *Código de Processo Penal*. Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 5 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 1.079/1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.112*, de 11 de novembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 5 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.036*, de 22 de dezembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L11036.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11036.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Novo Código de Processo Civil*. Lei n. 13.105. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. HC n. 12.983/SP. Órgão julgador: Quinta Turma. Relator: Min. Gilson Dipp. DJ 04/06/2001. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200000381462&dt\\_publicacao=04/06/2001](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200000381462&dt_publicacao=04/06/2001)>. Acesso em: 03, set. 2015.



\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n. 2.797/DF. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Reqte.: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Reqdo.: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertenece. Brasília, 16 de setembro de 2005.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2797&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 333/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Ronaldo José da Cunha Lima. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Eros Grau. Julgamento em: 05 de dezembro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519979>>.

Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 396/RO. Tribunal Pleno. Réu: Natan Donadon. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Revisor: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 28 de outubro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622288>>.

Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 470. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Revisor: Min. Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 17 de dezembro de 2012. Disponível em:

<[ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor\\_AP470.pdf](http://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal. AP n. 568/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Newton Lima Neto. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 14 de abril de 2015. Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8480181>>.

Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Embargos Declaratórios em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ED/ADI n. 2.797. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Embtes.: PGR e Presidente de República. Embdo.: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Relator: Min. Menezes Direito. Brasília, 16 de maio de 2012. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629993>>.

Acesso em: 4 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula n. 394 do STF. Brasília, 1964. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 09 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula n. 398 do STF. Brasília, 1964. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 09 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Enunciado de Súmula Vinculante n. 45 do STF. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 21 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ministro Barroso apresenta palestra na conferência nacional da OAB*. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=277909>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. QO-AP n. 536/MG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Réu: Eduardo Azeredo. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 27 de março de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630081>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Penal. AP 606-QO. Órgão Julgador: Primeira Turma. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Clésio Soares de Andrade. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>>. Acesso em: 07 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Inquérito. QO-INQ n. 687-4/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Jabes Pinto Rabelo. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 25 de agosto de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Recl. n. 473/GB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Reclte: Mário Pinotti. Recldo: Juiz da 24ª Vara Criminal do Estado da Guanabara. Relator: Min. Victor Nunes Leal. Data do julgamento: 31/01/1962. DJ: 08/06/1962. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/022\\_1.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/022_1.pdf)>. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. V. 22. Jul/Dez de 1962. p. 50-51. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação. Rcl n. 511/PB. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Recte.(s): Jose Luiz Barbosa Ramalho Clerot e outro. Recdo.(s): Tribunal Regional Eleitoral Do Estado da Paraíba. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 9 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86870>>. Acesso em: 03 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf\\_maio\\_2013\\_versao\\_eletronica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf_maio_2013_versao_eletronica.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET; Ingo W.; STRECK; Lênio Luiz (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013

DEMERCIAN; Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. *Curso de Processo Penal*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Luiz Flávio. *Por que Eduardo Azeredo deve ser julgado pelo STF?*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/113663454/por-que-eduardo-azeredo-dever-ser-julgado-pelo-stf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

KARAM, Maria Lúcia. *Competência no processo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Vera Barkowet al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LUNA, Everardo da Cunha. *Abuso de direito*. Coleção José Serpa. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

MARQUES, José Frederico Marques. *Da competência em Matéria Penal*. São Paulo: Saraiva, 1953.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Foro privilegiado: o foro por prerrogativa de função e a lei nº 10.628/02. Síntese, V. 3, n.18, *Revista Síntese de Direito Penal e Processo Penal*. Porto Alegre, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NEVES, António Castanheira. *Questão-de-facto questão-de-direito ou o problema metodológico da juridicidade: ensaio de uma reposição crítica*. 1967. Tese (doutorado) – Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 1967. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/handle/10316/12576>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Partido da Social Democracia Brasileira. *Ronaldo Cunha Lima renuncia ao mandato de deputado*. Brasília, 31 de outubro de 2007. <<http://www.psdb.org.br/ronaldo-cunha-lima-renuncia-ao-mandato-de-deputado/>>. Acesso em: 09 set. 2014.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Processo de responsabilidade do presidente da república. In: *A OAB e o impeachment*. Brasília: OAB – Conselho Federal, 1993. p. 153-169. Disponível em: <[http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=000144990&year=&volume=&sub\\_library=STF](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000144990&year=&volume=&sub_library=STF)>. Acesso em: 23 out. 2014.

ROCHA, Cesar Asfor. *A Luta pela Efetividade da Jurisdição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. *Instituto do foro privilegiado não atende à evolução do Direito*. Consultor Jurídico. Brasília, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-18/cesar-asfor-rocha-foro-privilegiado-nao-atende-evolucao-direito>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORON, Alberto Zacharias. As súmulas do STF e a segurança jurídica: breve estudo das súmulas 394 e 691 do STF. In: Luiz Rascovski (Coord.). *Temas relevantes de direito penal e processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.