

---

## STF viola igualdade com decisões diferentes sobre renúncia de mandato

Quando Dworkin, ainda no final dos anos 70, demonstrava na Teoria do Direito a necessidade de que as decisões judiciais fossem coerentes com as decisões anteriores dos juízes, certamente pensava o filósofo que toda a prática jurídica poderia ser corroída a partir do desrespeito às decisões judiciais anteriores. É que nossa comunidade política depende efetivamente do respeito à equanimidade (*fairness*) que justifica e orienta — ou deveria orientar — nossas práticas sociais, jurídicas e políticas.

No entanto, o que deveria ser a premissa básica de qualquer decisão judicial não parece ser a regra das decisões dos tribunais brasileiros: Dworkin ensinou que o intérprete deve analisar o direito como um romance em cadeia,<sup>[1]</sup> com integridade e coerência, de modo a decidir o novo caso diante de si, como parte de um complexo empreendimento em cadeia do qual os *capítulos passados* (julgados passados e entendimentos doutrinários) devem ser levados em consideração, para que se escreva um *novo capítulo*, em continuidade, que o respeite ou o supere, com coerência. É dizer, para ele a interpretação do direito é construtiva: a decisão, ao mesmo tempo em que foi uma resposta aos postulantes elaborada por um grupo num certo período, é também *produto de várias mãos e dá continuidade (sem ruptura)* àquela construção referida.

Por outro lado, principalmente se estamos caminhando para uma valorização dos precedentes no Brasil <sup>[2]</sup>, não é mais aceitável (se é que o foi algum dia) que o tribunal responsável por uniformizar a jurisprudência acerca da melhor interpretação da Constituição não consiga ser coerente com seus próprios fundamentos — a menos que se mostrem razões fortes de *distinguishing* ou *overruling* (o que, como mostraremos, não parece ter sido o caso).

O que mais assusta, no entanto, é quando a mais alta corte do país não respeita suas próprias decisões — já que, como dito acima, segundo doutrina uniforme, os tribunais superiores têm na estabilização da jurisprudência uma de suas funções mais importantes. Nessa medida, apresentamos dois casos cujo lapso temporal entre um e outro não ultrapassa quatro anos, o que constitui curto espaço de tempo para que possa ter havido uma maturação do precedente formado e, eventualmente, uma superação. Entendamos, pois.

**Caso 1:** na Questão de Ordem na Ação Penal 396/RO (QO na AP 396/RO), o deputado federal Natan Donadon foi processado por formação de quadrilha e peculato em denúncia que data de 1999. O processo foi incluído em pauta para julgamento no dia 28/10/2010. Exatamente às vésperas do julgamento, precisamente às 17h42min e 18h19min do dia 27/10/2010, o réu apresenta duas petições ao STF informando a renúncia de seu mandato parlamentar. A prescrição da infração em comento teria seu termo em 04/11/2010. O STF, na questão de ordem levantada pela ministra Carmem Lúcia, adotou o entendimento, vencido apenas o ministro Marco Aurélio, de que a renúncia de mandato, em que pese ser ato legítimo, configura abuso de direito quando destinada a alterar a competência constitucionalmente fixada do STF para processar e julgar parlamentares em crimes comuns. Assim, a renúncia quando visa atingir fins ilegítimos não impede o prosseguimento do julgamento pelo STF, não induz a alteração de competência fixada por prerrogativa de função.

Há, pois, uma clara definição por parte do STF acerca da modificação da competência originária dos tribunais superiores para julgar parlamentares: a renúncia ao mandato, quando perpetrada com a exclusiva função de alterar a competência, configura abuso de direito, devendo ser mantida a competência originária do Tribunal para processar e julgar o parlamentar. Esta é a *ratio decidendi* do caso Donadon, o *princípio* (a norma jurídica) decorrente de tal decisão.

**Caso 2:** na Questão de Ordem na Ação Penal 536 (QO na AP 536), doravante denominada como “caso Azeredo”, relativamente a caso no qual o deputado Eduardo Azeredo renunciou ao mandato logo após a apresentação das alegações finais, com o fim da instrução processual, o STF acolheu a proposta do relator, ministro Barroso, de mudança de jurisprudência [*overruling*] para que, após o recebimento da denúncia nos processos com foro de prerrogativa de função propostos diretamente perante o STF, a renúncia parlamentar não importe no deslocamento de competência para o juízo de primeiro grau. Contudo, também acolheu uma outra proposta do ministro Barroso, no sentido de não aplicar este “novo” entendimento ao caso concreto sob julgamento, por entender que tal se configurou como uma mudança brusca de jurisprudência “pacífica” até então, no sentido de que a renúncia, “por qualquer motivo”, geraria o deslocamento da competência, por considerar que a decisão em sentido contrário da Questão de Ordem na Ação Penal 396 (QO na AP 396), doravante denominada como “caso Donadon”, não teria tido maioria comprometida com uma “regra geral”, mas focada no caso concreto.

Alguns ministros, nos debates, afirmaram que os casos não seriam idênticos, ante a certeza de que a prescrição aconteceria dias após a renúncia, inviabilizando a análise do feito pelo juízo de primeira instância, bem como pelo processo em questão já estar “pautado”, ou seja, ter data de julgamento definida, circunstâncias não presentes no “caso Azeredo”. O ministro Barroso afirmou por vezes que não havia risco de prescrição “abstrata” da pretensão punitiva no caso concreto e também considerou o caso distinto do caso Donadon, no qual afirmou que o tribunal decidiu com base nas circunstâncias do caso concreto, [supostamente] sem criar um parâmetro de decisão passível de ser seguido em casos futuros (“sem compromisso com uma tese mais ampla”).

Contudo, na linguagem do sistema de vinculação a precedentes, o que o STF fez foi uma **distinção inconsistente** entre os precedentes. Ora, a singela análise dos votos do caso Donadon deixa evidente que o STF efetivamente estabeleceu um princípio imanente à decisão (uma *ratio decidendi* apta a justificar decisões futuras), a saber, a **vedação ao abuso de direito**. É evidente que, neste julgamento, o STF

---

definiu que a constatação de abuso de direito na renúncia de parlamentar, com o claro intuito (manipulativo) de alterar a competência para julgamento da causa, não tem o condão de gerar o deslocamento da competência para o juízo de primeira instância. Esse é o *princípio subjacente* a tal decisão, pela qual o tribunal pode aferir a existência ou não de tal abuso no caso concreto, donde constatado o abuso de direito no caso Azeredo, então eles são equivalentes (“idênticos no essencial”), de sorte a se justificar a ele a aplicação analógica do entendimento firmado no caso Donadon.

Logo, equivocadas as afirmações de ministros do STF no sentido de que o caso Donadon seria [substancialmente] distinto do caso Azeredo. Ora, embora os fatos não sejam idênticos, eles são equivalentes naquilo que é essencial (logo, análogos), a saber, no fato de em ambos termos configurado abuso de direito. É apenas isso o que possibilita a aplicação e coerência de precedentes: fossem os casos idênticos, então o que se teria seria litispendência ou ofensa à coisa julgada. A ideia do uso dos precedentes é construir uma coerência a partir da qual as mesmas razões de fato/direito impliquem na retomada da mesma “ratio decidendi” do caso anterior. Assim, o STF parece ter utilizado dois pesos e duas medidas, o que viola frontalmente a própria igualdade que deve imperar nas decisões judiciais.

Dessa forma, a afirmação do ministro Barroso de que o STF teria decidido o caso Donadon com base nas peculiaridades do caso concreto “sem se comprometer com uma tese mais ampla” não é correta. Embora o STF não tenha fixado um “marco” a partir do qual a renúncia se presumiria (por presunção relativa) como fraudulenta, como pretendeu o ministro Barroso no caso Azeredo, o STF efetivamente definiu um princípio em dita decisão, segundo o qual não se desloca a competência do caso concreto à primeira instância caso constatado o abuso de direito de renúncia ao mandato parlamentar, caracterizado pelo intuito manipulativo de alteração da competência judiciária para evitar o julgamento imediato da ação.

Logo, não haveria “surpresa injusta” a justificar um *pure prospective overruling*, como defendido pelo ministro Fux ao aderir à proposta do ministro Barroso, por meio do qual se revoga um entendimento jurisprudencial consolidado, mas não se aplica a nova decisão ao caso concreto em razão de isso caracterizar uma “surpresa injusta” à parte. Ora, tendo o caso Donadon deixado claro que a constatação de intuito manipulativo da competência judiciária por intermédio de renúncia a mandato parlamentar configura abuso de direito, não se pode dizer que haveria “surpresa”, menos ainda “injusta”, com a aplicação de tal entendimento no caso Azeredo.

Embora realmente a norma seja fruto da interpretação de textos normativos (respeitados os limites semânticos do texto), como bem apontado pelo ministro Barroso para justificar sua posição (no sentido de que a alteração da jurisprudência consolidada alteraria as regras do jogo, de sorte a justificar a não-aplicação do novo entendimento no caso que o gerou), não há alteração nas regras do jogo e, portanto, não há violação do devido processo legal (substantivo) pela aplicação ao caso sob julgamento de precedente firmado em caso anterior. Logo, equivocadas as premissas do ministro Barroso sobre o tema. Ademais, não se pode seriamente defender que alguém que renuncie “sem justo motivo” (como ressalvado pelo ministro Fux e acolhido pelo ministro Barroso<sup>[3]</sup>) após o término da instrução criminal não esteja agindo com abuso de direito para fim de manipular a competência judiciária para fins de procrastinação do julgamento.

Outrossim, não convence a afirmação dos ministros no sentido de que não há risco de prescrição. Ora, eles falaram apenas da prescrição “abstrata”, considerada a pena máxima dos fatos tidos como

---

criminosos, mas é notório e evidente que a prescrição da pretensão punitiva da pena “concreta” será menor que a da pena abstrata. Entendimento contrário suporia a necessidade de fixação da pena máxima em eventual condenação, com o que evidentemente não se pode contar (sendo despidendo falar que não se pode aumentar penas para fins de evitar prescrição de crimes, pela absurda arbitrariedade de tal postura, absolutamente incompatível com uma concepção constitucional do processo). Sem falar na lembrança do ministro Joaquim Barbosa, no sentido de que os fatos são de aproximadamente 16 anos atrás (1998) e no fato notório de que, embora o processo esteja maduro para julgamento em primeira instância, além da demora de um juiz para estudar todo o processo e elaborar sua sentença, a possibilidade de apelação e posteriores recursos especial e extraordinário tornam evidente o risco da prescrição, mesmo considerada a pena máxima “abstrata” e especialmente da eventual pena “concreta” futuramente definida (caso acolhida a denúncia, evidentemente, não se está aqui prejulgando o caso concreto, apenas refutando a argumentação do STF sobre o tema).

Logo, a renúncia de mandato parlamentar com o intuito de promover o deslocamento da competência constitucionalmente fixada constitui em verdadeiro atentado à Constituição Federal na medida em que permite a um indivíduo unilateralmente alterar o juiz naturalmente competente para o julgamento de determinada causa, o que se agrava pelos custos temporais decorrentes da trasladação dos autos.

Constata-se, assim, a existência de um erro material que, uma vez sanado, gera uma verdadeira contradição no julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal 536. É que, como no caso Donadon foi estabelecido como princípio informador (*ratio decidendi*) que a renúncia com o intuito de modificação de competência para postergação do julgamento implica em abuso de direito, equivocada a fala do ministro Barroso no sentido de que não teria sido fixada uma “tese mais ampla” com dito julgamento. Nesse sentido, constatada a fixação de tal princípio em dito julgamento, evidencia-se uma contradição na decisão do caso Azeredo, pois, conforme disse o próprio relator nos debates, a renúncia ao mandato por parte de Eduardo Azeredo teve como propósito apenas e tão somente a modificação da competência para o julgamento da denúncia que pesava sobre si.

Nessa medida, imperioso reconhecer que constitui não em uso regular de um direito, mas **abuso de um direito** (que, inclusive, é ato ilícito à luz do artigo 187 do Código Civil). Em vista da fundamentação utilizada pelo relator e seguida pelos demais ministros, ter-se-ia que aplicar o entendimento anteriormente fixado no caso Donadon de que a renúncia parlamentar, sem justo motivo, com o propósito apenas de modificar a competência constitucionalmente fixada não emana seus efeitos secundários de remeter o caso para primeira instância.

*In casu*, entendemos cabível a utilização dos Embargos de Declaração pelo Procurador Geral da República por visualizar grave erro material e igualmente grave contradição no julgamento do caso Eduardo Azeredo. Configurado o abuso de direito no caso Azeredo, deve ser mantida a competência do STF para processar ex-parlamentar, nos termos do precedente firmado no caso Donadon. Afinal, é pacífica a jurisprudência dos tribunais superiores (com especial ênfase à do STJ, que tem a última palavra na interpretação da lei federal, na qual consagrados os declaratórios, mas também na do STF) sobre a possibilidade de “excepcional” efeito infringente aos Embargos Declaratórios quando ele seja uma decorrência lógica/imediata da supressão dos vícios ensejadores de tal recurso (v.g., STJ, *EDcl no HC 219.519/SP*, *EDcl no AgRg no Ag 1.063.764/DF* e *EdclREsp 47.206-7-DF*).

[1] DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 287 *et seq.*

[2] Cf. NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Formação e aplicação do Direito Jurisprudencial: alguns dilemas. *Revista do TST*, vol. 79, n. 2, 2013.

[3] O “justo motivo” aventado pelos ministros, de forma exemplificativa, foi a necessidade de renúncia como condição necessária para candidatura a outro cargo eletivo, para nomeação a cargo em Tribunal de Contas etc.

**Date Created**

13/05/2014