



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

CAIO RUGGIERO NICOLAU SANTOS

ADPF do Impeachment à luz da análise da jurisprudência do STF: parâmetros para a delimitação do conceito de atos *interna corporis* do Poder Legislativo

Brasília- DF
2024

CAIO RUGGIERO NICOLAU SANTOS

ADPF do *Impeachment* à luz da análise da jurisprudência do STF: parâmetros para a delimitação do conceito de atos *interna corporis* do Poder Legislativo

**Brasília
2024**

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me permitiu chegar neste momento tão especial e marcante da minha trajetória acadêmica. Houve muitos desafios e muitas dificuldades ao longo desse processo, como pandemia e ansiedade, que me fizeram duvidar de minha capacidade e do meu próprio jeito de ser, mas graças ao Senhor, nada disso conseguiu medeter.

Agradeço também aos meus pais, Maria Luiza e Rogério Marcos, por terem confiado em mim, financiado meus projetos e me dado apoio para que conseguisse realizar meu sonho. Em especial, agradeço à minha mãe, por ter dividido as dificuldades comigo e ter me apoiado incondicionalmente em várias searas. Ao meu pai, agradeço por ter me direcionado ao curso do Direito, quando estava em dúvida no terceiro ano do PAS, e por ter me ensinado importantes lições.

Agradeço à minha namorada, Marina Braga, pela carinhosa companhia, pela ternura e pela paciência ao longo de todo esse processo de maturidade e desenvolvimento acadêmico. Nós dois sabemos que não foi fácil, mas passamos bons momentos juntos e apoiamos-nos mutuamente nas dificuldades. Os eventos culturais, as festas, os cafés, os cinemas foram muito importantes para que nós dois descansássemos um pouquinho também da rotina.

Agradeço também ao meu irmão e meu exemplo, Guilherme Ruggiero, pelo aconselhamento e pela ajuda ao longo dessa jornada tão árdua e desgastante. Acredito que nossas conversas foram bastante proveitosas, assim como sua companhia. Além disso, gostaria de agradecer à minha família pelo apoio e pelas orações, em especial às minhas tias (em especial minha tia Cristina Schirmer) e aos meus avós, Maria Luiza e Paulino Nicolau, que convivem comigo no final da graduação. Obrigado por terem acreditado em mim e sempre me apoiado do ponto de vista emocional e espiritual.

Agradeço também aos meus amigos da UnB e aos meus amigos do Sigma pela convivência, pelo compartilhamento dos pensamentos intrusivos e pelos momentos especiais que tivemos juntos. Sem vocês nada disso seria possível e eu não seria a pessoa que eu sou hoje. Aprendi muito com vocês (talvez mais do que vocês imaginam).

Por sua vez, gostaria também de agradecer aos professores do Sigma que estiveram comigo nessa jornada para que eu passasse na UnB, em especial ao professor Rosimar Barbosa (*post mortem*), Renata, Andreia, Flávio, Eduardo, Daniel, Paulo Luís e Ângela Miranda. Ademais, na UnB, gostaria de agradecer aos professores Jorge Galvão, Érica Teixeira, Juliano Zaiden, Humberto Jacques, Gabriela Neves, Suzana Viegas e Renata Maciel.

Vocês foram essenciais ao longo da minha formação profissional, acadêmica e humanista, e sou muito grato.

Nesse fluxo, gostaria de agradecer ao advogado Tiago Conde Teixeira pelo apoio e pela confiança. Além disso, agradeço também ao consultor legislativo Danilo Bonates Faria pelo excelente recurso administrado feito para que eu fosse aprovado na prova discursiva do concurso de Analista Legislativo de Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

“O destino é apenas o acaso com mania de grandeza.”
(Mário Quintana)

“Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar. E eu não vou me resignar nunca.”
(Darcy Ribeiro)

“Brasil de cobre
Brasil de lata
É negro, é branco, é nissei
É verde, é índio peladão
É mameluco, é cafuzo
É confusão

Oh, Pindorama eu quero o seu porto seguro
Suas palmeiras, suas feiras, seu café
Suas riquezas, praias, cachoeiras
Quero ver o seu povo de cabeça em pé
Quero ver esse povo de cabeça em pé
Quero ver o seu povo de cabeça em pé
Brasil de cabeça em pé!”
(Elza Soares)

Fiz ranger as folhas de jornal
abrindo-lhes as pálpebras piscantes.
E logo
de cada fronteira distante
subiu um cheiro de pólvora
perseguido-me até em casa.
Nestes últimos vinte anos
nada de novo há
no rugir das tempestades.

Não estamos alegres,
é certo,
mas também por que razão
haveríamos de ficar tristes?
O mar da história
é agitado.
As ameaças
e as guerras
havemos de atravessá-las,
rompê-las ao meio,
cortando-as
como uma quilha corta
as ondas.
(Vladimir Maiakóvski)

“Em todas as organizações, políticas ou judiciais, há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar. Mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, a alguém deve ficar o direito de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade.”

(Rui Barbosa)

SUMÁRIO

<i>Introdução</i>	6
1. O processo constitucional e histórico de Impeachment	10
1.1. O conceito de impeachment na história política moderna	10
1.2. O impeachment na história constitucional brasileira	12
1.2.1. O caso Collor	13
1.2.1.1. O MS 21.564	15
1.2.2. O caso Dilma	17
1.2.2.1. Os parâmetros de matéria interna corporis na ADPF 378	19
2. A matéria interna corporis na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	24
2.1. Tema 1.120	31
2.2. Análise dos acórdãos selecionados	33
2.2.1. ADI 6968: o caso dos requerimentos de urgência	33
2.2.2. MS 24.356: o caso do Conselho de Ética	34
2.2.3. MS 38199 MC: o caso do projeto do novo Código Eleitoral	36
2.2.4. MS 37083 AgR: o caso do despacho da denúncia de Impeachment	38
2.2.5. MS 27931: o caso do sobrestamento da pauta pelas Medidas Provisórias	40
2.3. Síntese do significado de matéria interna corporis	41
3. Análise crítica da ADPF 378	44
4. Considerações finais	54
Referências bibliográficas	59

Resumo: A presente pesquisa analisa criticamente a suficiência dos parâmetros utilizados pelo Supremo Tribunal Federal na delimitação do conceito de matéria *interna corporis* na ADPF 378/DF, que versa sobre o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, e a coerência desses parâmetros com os precedentes sobre matéria *interna corporis* no Poder Legislativo do Supremo. Nesse contexto, a metodologia proposta é análise jurisprudencial a partir da análise dos elementos da decisão aliada com a pesquisa bibliográfica sobre *impeachment* e atos *interna corporis*. Assim, o marco teórico utilizado é a pesquisa da Ana Paula de Barcellos sobre o controle judicial e constitucional dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo e a teoria de Marcelo Neves sobre princípios. Ademais, os resultados alcançados demonstram que, embora a jurisprudência do Supremo, antes e depois da ADPF 378/DF, caminhe no sentido de não intervenção em atos *interna corporis*, os parâmetros adotados pelo STF para a delimitação de matéria *interna corporis* vão além da controvérsia ser sobre mera interpretação de norma regimental, na medida em que os princípios constitucionais são utilizados como balizadores interpretativos, de modo a dar incerteza e vagueza.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Parlamentar; Controle de Constitucionalidade Preventivo; Processo Legislativo; Tema 1.120; Interna Corporis; Norma Regimental; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; ADPF 378; Impeachment.

Abstract: The present research critically analyzes the sufficiency of the parameters used by the Supreme Federal Court in defining the concept of internal matters in ADPF 378/DF, which deals with the impeachment of former President Dilma Rousseff, and the coherence of these parameters with precedents on internal matters within the Legislative Power of the Supreme Court. In this context, the proposed methodology is a jurisprudential analysis based on the examination of decision elements combined with a bibliographic study on impeachment and internal matters. Thus, the theoretical framework used is Ana Paula de Barcellos' research on judicial and constitutional control of internal acts of the Legislative Power and Marcelo Neves' theory on principles. Furthermore, the results show that, although the Supreme Court's jurisprudence, both before and after ADPF 378/DF, tends towards non-intervention in internal acts, the parameters adopted by the STF for delimiting internal matters go beyond the controversy being merely about the interpretation of a regimental norm, as constitutional principles are used as interpretative guidelines, leading to uncertainty and vagueness.

Keywords: Constitutional Law; Parliamentary Law; Preventive Constitutional Control; Legislative Process; Topic 1.120; Interna Corporis; Regimental Rule; Chamber of Deputies; Federal Senate; National Congress; Federal Supreme Court; ADPF 378; Impeachment.

Introdução

O processo de *impeachment* é uma matéria *interna corporis* do Poder Legislativo que se consubstancia em um mecanismo constitucional que está cada vez mais em uso nas democracias liberais da América Latina em virtude da crise da representação política e do *accountability* horizontal (praticado pelo controle e equilíbrio dos Poderes entre si), vertical (materializado por meio da escolha pública do voto e da ação popular) e societal (concretizado na prestação de contas perante a sociedade civil organizada) em relação à administração pública, a fim de preservar a probidade e a responsividade, isto é, a sensibilidade dos representantes do povo à vontade dos representados¹.

Nesse sentido, entre 1992 e 2016, oito presidentes de países latino-americanos foram destituídos por seus Parlamentos ou renunciaram em virtude da iminência desse processo, entre eles notadamente: Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Abdalá Bucaram (Equador), Raúl Cubas (Paraguai), Lúcio Gutiérrez (Equador), Fernando Lugo (Paraguai), Otto Pérez Molina (Guatemala), Alberto Fujimori (Peru), Pedro Pablo (Peru) e Dilma Rousseff (Brasil)².

Segundo Juliano Zaiden, há uma percepção comum de que para termos uma democracia saudável, necessitamos de harmonia, amenização de conflitos, diálogos e jogar para baixo do tapete as velhas diferenças e as lembranças trágicas, entretanto, na prática, não acontece a harmonia ou o equilíbrio entre os Poderes, na medida em que impera a competição política, os cálculos estratégicos e a busca pelo Poder, de modo que a judicialização da política é fruto desse jogo de interesses³. Assim, se por um lado, o processo de *impeachment* é extremamente caro, doloroso e traumático, por outro, ele é o resultado de uma arena de expectativas, manobras e anseios que transbordam os problemas da democracia representativa e, no Brasil, do presidencialismo de coalizão e de fisiologismos.

Observa-se, pois, que a sistemática do *impeachment* é diferente do golpe militar, tendo em vista que o primeiro se origina do Poder Legislativo, enquanto o segundo do Poder Executivo, cuja concentração de poderes debilitou a democracia em diversos países latino-

¹ MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, p. 25-38, 2005.

² PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment ou retrocesso? Ameaças à democracia no século XXI. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, p. e339801, 2018.

³ BENVINDO, Juliano. A “Última Palavra”, O Poder E a História: O Supremo Tribunal Federal E O Discurso De Supremacia No Constitucionalismo Brasileiro (The Last Word, the Power and the History: The Brazilian Supreme Court and the Discourse of Supremacy in Brazilian Constitutionalism). Revista de Informação Legislativa (Senado Federal/Federal Senate), v. 201, p. 71-95, 2014.

americanos no século XX⁴- até hoje o Presidente da República é o Chefe das Forças Armadas, segundo o art. 142 da Constituição Federal⁵. Nesse fluxo, a relação entre o Poder Executivo e as Forças Armadas é uma fratura exposta no Brasil, haja vista o medo generalizado de relembrar criticamente o golpe de 64 e de constranger os militares na participação nos cargos eletivos e da administração pública⁶ e a necessidade de o Supremo Tribunal Federal assentar, em sede de ADI, que as Forças Armadas não são um Poder Moderador no Brasil e se subordinam ao poder civil⁷.

Por outro ângulo, no *impeachment*, geralmente os Presidentes perdem três eixos, conforme Pérez-Liñán⁸: (i) o apoio das ruas, tendo manifestações massivas contrárias ao mandato em virtude de escândalos de corrupção propagados pela mídia – como aconteceu com Collor e a manifestação dos caras-pintadas; (ii) o escudo do Parlamento, ou seja, foram incapazes de articular uma coalizão parlamentar sólida – como aconteceu com Abdalá Bucaram no Equador- e (iii) a interpretação sobre os parâmetros constitucionais para o enquadramento do *impeachment* em um momento específico, isto é, os parlamentares fazem uma leitura criativa do texto regimental e constitucional – como aconteceu no caso de Carlos Andrés na Venezuela. Dessarte, os casos dos *impeachments* de Fernando Lugo no Paraguai em 2012 e da Dilma Rousseff no Brasil em 2016 demonstram que a falta de apoio ideológico prevalece sobre considerações legais⁹, apesar do processo ser destinado aos crimes políticos de alta relevância.

Nesse contexto, há um papel preponderante dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no rito e nas condições de processamento do *impeachment*, de modo que o Supremo Tribunal Federal muitas vezes intervém nesse processo como um ator político, a fim de tornar “justas” as regras do jogo e garantir que o processo tenha menos artimanhas e espertezas. Assim, em que pese a boa-fé do *player* político Corte Constitucional, por vezes, dentro do processo de interpretação constitucional, ocorre a intromissão indevida e a violação da separação dos poderes no que se convencionou chamar na jurisprudência e na

⁴ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment ou retrocesso? Ameaças à democracia no século XXI. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, p. e339801, 2018.

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Presidência da República. [20240. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 17 abr. 2024.

⁶ HUBNER, Conrado Mendes. O filho do pai morto. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/03/o-filho-do-pai-morto.shtml>. Acessado em: 17 abr. 2024.

⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6457. Relator: Min. Luiz Fux.

⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment ou retrocesso? Ameaças à democracia no século XXI. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, p. e339801, 2018.

⁹ *Idem*.

doutrina de matéria *interna corporis* das Casas Congressuais, posto que a Constituição não entra nos miúdos e nas especificidades do rito de *impeachment*, mas delineia de maneira geral e abstrata.

Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de analisar se, na ADPF 378/DF, o Supremo Tribunal Federal utilizou a jurisprudência da Corte sobre a matéria *interna corporis* de maneira coerente e suficiente, ou se ela criou parâmetros novos para a definição de matéria *interna corporis* para intervir no jogo político e fazer preponderar seus interesses. Por conseguinte, existem vários trabalhos acadêmicos utilizando o conceito de matéria *interna corporis* e a jurisprudência do Supremo, mas poucos trabalhos que dialogam esses conceitos e parâmetros com o processo de *impeachment* e com o procedimento legislativo específico previsto nos Regimentos e na antiga lei do *impeachment*. Nessa toada, a presente pesquisa se propõe como relevante para o campo de estudo de Direito Legislativo e Direito Constitucional.

Assim, o marco teórico a ser utilizado é a pesquisa da Ana Paula Barcellos sobre os parâmetros do Supremo Tribunal Federal para o julgamento das matérias *interna corporis* do Poder Legislativo¹⁰ e a teoria de Marcelo Neves sobre os princípios¹¹. Nesse contexto, a finalidade da presente pesquisa é fortalecer os mecanismos de separação de poderes, a independência do Poder Legislativo e as instituições democráticas. Por sua vez, a lacuna de conhecimento jurídico que este trabalho procura colmatar é a ausência de análises críticas sobre a ADPF 378/DF à luz dos próprios parâmetros criados pela jurisprudência da Suprema Corte antes e depois do julgado sobre matéria *interna corporis*.

Além disso, os objetivos gerais da presente pesquisa são: (i) compreender os parâmetros interpretativos do Supremo Tribunal Federal de delimitação do conceito de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo no caso da ADPF 378/DF e nos casos em que não há interferência em matéria *interna corporis* e nos casos em que há interferência em matéria *interna corporis*; (ii) analisar acórdãos selecionados e verificar nos casos concretos a natureza da improcedência de controle judicial em atos *interna corporis*. Por sua vez, os objetivos específicos são: (i) identificar, a partir da teoria de Marcelo Neves, se os parâmetros interpretativos de matéria *interna corporis* do STF no caso da ADPF 378/DF foram suficientes tendo em vista a separação dos poderes; (ii) verificar se os parâmetros

¹⁰ BARCELLOS, ANA PAULA DE. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021.

¹¹ NEVES, MARCELO. Entre Hídra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

interpretativos de matéria *interna corporis* da ADPF 378/DF foram coerentes com a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira.

Desse modo, a pesquisa é dividida em três capítulos: (i) no primeiro, busca-se conceituar o *impeachment* ao longo da história moderna, a matéria *interna corporis* e estudar os casos de *impeachment* da Dilma Rousseff e do Fernando Collor de Melo a partir de uma perspectiva legislativa; (ii) no segundo capítulo, visa-se analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria *interna corporis* e iluminar suas nuances, mudanças e incertezas ao longo do tempo e (iii) no terceiro capítulo, far-se-á um cotejo analítico-crítico para saber se, à luz dos precedentes, na ADPF 378, que versou sobre o *impeachment* da Dilma, houve uma restrição interpretativa sobre o conceito de matéria *interna corporis* e uma criação de um novo paradigma de parâmetro interpretativo do regimento das Casas Congressuais pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme as linhas metodológicas ensinadas no manual de Pesquisa Jurídica da Maria Tereza Fonseca Dias e Miracy Gustin, seguiu-se, por opção do autor, a linha crítico-metodológica, a qual defende que o pensamento é tópico e não dedutivo, isto é, é pensado por problemas e não é sistemático, de maneira a valorizar a noção de razão prática e de razão prudencial para a realização da decisão judiciária e a compreender o Direito como uma complexa teia de linguagens e significados. Assim, dentro dessa vertente, defende-se o modelo jurídico-metodológico, que assume o fenômeno jurídico como inserido num contexto social mais amplo e dependente da sociedade, a fim de analisar a efetividade e a eficácia dos textos legais, ou seja, a realização concreta de objetivos propostos pela lei e pelos regulamentos¹².

À vista disso, a presente pesquisa visa responder à seguinte pergunta: os parâmetros de delimitação de matéria *interna corporis* na ADPF 378 são suficientes tendo em vista a separação e a independência dos poderes e são coerentes com a jurisprudência da corte? Assim, a metodologia, instrumento necessário para a elaboração de um trabalho científico e para atingir conclusões, consiste na pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial a partir da análise dos elementos da decisão da ementa de 71 acórdãos encontrados a partir da pesquisa na aba de jurisprudência do site do STF com os argumentos “*interna corporis*” e “Poder Legislativo” – palavras-chave da pesquisa -, limitadas ao julgamento pelo Tribunal Pleno e pelas Turmas. Nessa linha, 70 acórdãos encontrados versavam sobre a competência do Poder

¹² GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Judiciário em se imiscuir em matérias regimentais das Casas Legislativas e apenas um acórdão discutia matéria *interna corporis* do Regimento do Supremo Tribunal Federal.

É importante ressaltar que o argumento de pesquisa “*interna corporis*” não foi utilizado sozinho, pois, caso fosse, incluiria embargos de divergência e controvérsias internas da jurisprudência da própria Corte sobre outros temas. Por conseguinte, foram selecionados cinco acórdãos que, a partir da sua densidade argumentativa, da controvérsia constitucional relevante e da grande capacidade de influência nos atos *interna corporis* do Poder Legislativo, são dignos de uma análise argumentativa mais aprofundada.

Nesse caminho, o problema de pesquisa é saber se a delimitação do significado de matéria *interna corporis* no caso do processo de impeachment da Dilma foi suficiente e coerente com a jurisprudência da Corte. Trabalha-se com a hipótese de que a delimitação do significado de matéria *interna corporis* no caso do processo de impeachment da Dilma não foi suficiente e totalmente coerente com a jurisprudência da corte, na medida em que o STF usurpa a competência do Poder Legislativo para formar a Comissão Especial, tema que a Constituição não trata, de modo a contrariar própria jurisprudência de se conter em relação a atos *interna corporis* e de dar liberdade para a agenda legislativa.

1. O processo constitucional e histórico de *Impeachment*

1.1. O conceito de *impeachment* na história política moderna

O *impeachment* – etimologicamente qualificado como a proibição de entrar¹³ - pode ser qualificado como método das democracias liberais e ocidentais para a resolução pacífica – o que não implica dizer agradável - de crises políticas entre o Parlamento e o Poder Executivo, de modo que o Legislativo impõe uma sanção de caráter político-administrativo para altas autoridades políticas que descumpriram normas constitucionais e legais. Dessa forma, as raízes do *impeachment* se encontram na Inglaterra medieval e monárquica, de sorte a representar uma acusação do monarca ao ministro e desempenhar um papel estratégico no nascimento do sistema parlamentar, marcado pela ascensão da classe burguesa¹⁴.

Cabia, então, à Câmara dos Lordes, a partir do rei Eduardo I, o julgamento do acusado e à Câmara dos Comuns a autorização para o início do processo e o recebimento da acusação,

¹³ RICCELLI, Antonio. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?* Editora Manole, 2006. E-book. ISBN 9788520446560. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

¹⁴ *Idem*.

sendo bastante utilizado durante o reinado de Eduardo III para o julgamento dos Ministros do rei, tendo castigos físicos, patrimoniais e penais. Por conseguinte, esse instituto foi bastante desenvolvido entre o século XIII à primeira metade do século XVII, em que os principais casos foram os dos Lordes Latimer em 1376, caracterizado pelas penas políticas e não mais físicas ou patrimoniais. O rei não podia sofrer *impeachment*, vez que ungido pelo direito divino e pela teoria da irresponsabilidade civil, caracterizada pelo brocardo *the king can do no wrong*, que somente foi suavizada com o *Crown Proceeding Act* em 1974, o qual previa a responsabilidade do Estado por danos cometidos por seus funcionários e iniciou a responsabilidade dos ministros do rei¹⁵.

Apesar de sua engenhosidade e inteligência, o instituto acabou sendo usado com menos frequência em detrimento da *Bill of Attainder* na Inglaterra, posteriormente abolida no século XIX, que era menos complexa, desgastante e morosa, na medida em que ela: (i) era um processo legislativo de ambas as Casas, ao contrário do *impeachment*, que era judicial; (ii) dependia do assentimento formal do rei; (iii) era originada da decretação da pena de morte e (iv) se aplicava a qualquer tipo de crime¹⁶. Desse jeito, castrava-se a transparência do julgamento, a ampla defesa do acusado e os direitos civis e políticos do acusado eram extintos, sendo um dos pontos culminantes o julgamento de Stafford.

Por outro lado, as raízes republicanas do *impeachment* se encontram na Constituição norte-americana, a qual não sugeria mais punições físicas ou patrimoniais, mas políticas, e na Constituição Francesa após a Revolução, que se parecia com o modelo inglês, tendo somente adquirido contornos políticos na Constituição de 1946. Nesse esteio, no Brasil, o *impeachment* nasceu com a Constituição de 1891, seguindo a tradição norte-americana, e a sanção é a perda da função pública e a inabilitação para exercer qualquer outro cargo público ou função durante oito anos, conforme o art. 52º, parágrafo único, da Constituição Federal, e os agentes que podem cometê-lo são o Presidente da República, o Vice-Presidente, Ministros de Estado e os Ministros do Supremo Tribunal Federal – os deputados e senadores não cometem crime de responsabilidade, mas condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, nos moldes do art. 55, inciso II¹⁷.

O Ministro Paulo Brossard defende que o *impeachment* tem características, finalidades e critérios exclusivamente políticos e entende que ele se encerra quando o agente público é

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 17 abr. 2024.

afastado provisoriamente de suas funções¹⁸, o que ocorre no Brasil quando, após a autorização por dois terços da Câmara dos Deputados, o Senado Federal instaura o processo contra o Presidente da República ou quando o Supremo Tribunal Federal recebe a denúncia ou a queixa-crime no caso de infrações penais comuns, na dicção do art. 86, §1º da Constituição da República¹⁹.

1.2. O *impeachment* na história constitucional brasileira

Ao se propor uma reflexão sobre o *impeachment* na história constitucional brasileira, observa-se que a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824 por Dom Pedro I e feita a portas fechadas após a dissolução da Assembleia Nacional Constituinte²⁰, se pautava na teoria da irresponsabilidade civil, marcada pelo corolário *the king can do no wrong*, de modo que no seu art. 99 previa: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito à responsabilidade alguma”²¹. Nesse fluxo, segundo o art. 133, apenas os Ministros de Estado podiam sofrer *impeachment*, nos casos de traição, peita ou suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos- não houve nenhum caso de *impeachment* de Ministro de Estado²².

Por sua vez, a Constituição de 1891, promulgada, laica e federativa, previa quais eram os crimes de responsabilidade no art. 54 nas hipóteses em que o Presidente da República atenta contra: a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. Dessa maneira, segundo o art. 54, §1º e §2º, a definição dos delitos, a acusação, o processo e o julgamento seriam definidos em lei especial, de maneira que os primeiros casos de denúncia do Presidente – como o de Floriano Peixoto em 1893 e Campos Sales em 1901- não foram

¹⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Editora: Saraiva: 1 jan. 1992.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ SCHWARCZ, Lilia Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

²¹ RICCITELLI, Antonio. Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar? Editora Manole, 2006. E-book. ISBN 9788520446560. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

²² *Idem*.

acatados pela Câmara dos Deputados, e, por conseguinte, reforça o caráter *interna corporis* do *impeachment*.

Assim, o *design* bicameral do *impeachment* foi estabelecido no texto constitucional de 1824 e foi seguido na Constituição de 1891, 1946, 1969 e 1988, na medida em que autorização da denúncia competia à Câmara e o julgamento dos crimes ao Senado²³. Hoje, o *impeachment* é regulamentado pela lei 1.079/ 50, que estabelece de maneira pormenorizada os atos passíveis de crime de responsabilidade e determina os atos *interna corporis* a serem praticados durante o julgamento.

1.2.1. O caso Collor

O ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, o primeiro Presidente da República eleito após a redemocratização, foi eleito com 35 milhões de votos e representava simbolicamente o “herói da pátria”, na medida em que ele vinha de uma família da elite tradicional de Alagoas, que tinha uma TV repetidora da Rede Globo, estudou no Rio de Janeiro e em Brasília e tinha uma carreira política vasta – foi deputado federal, prefeito e Governador do Estado de Alagoas -, de maneira a construir uma imagem política na campanha eleitoral de um candidato apto, suficiente e habilidoso para lidar com a alta crise econômica e política que o Brasil passava na década de 80 -segundo Skidmore, “Collor fazia a ponte entre o mundo tradicional, que vinha aos poucos desaparecendo, e o moderno, que se expandia”²⁴.

Nesse ínterim, Collor concretizava em sua figura as demandas do movimento de rua “Diretas Já” e levava um estilo de vida de luxo, porém tinha uma personalidade bastante arrogante e belicosa, de maneira a parecer como um “coronel” da política nordestina: muito acostumado a mandar e pouco disposto a conceder²⁵. À vista disso, muitos analistas políticos e historiadores defendem que, em alguma medida, uma das causas do *impeachment* dele foi justamente sua personalidade política e sua formação sociocultural e familiar, porque a mentalidade dele agarrada à política tradicional não era muito aberta à negociação e à barganha da democracia fisiológica pós - Constituição de 1988, de modo que ele pensava que bastava os 35 milhões de voto para ter sucesso como Presidente da República²⁶.

²³ *Ibidem*.

²⁴ SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. Lua Nova: Revista de cultura e política, p. 163-200, 2011.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*.

Dessa forma, isolado no Partido de Reconstrução Nacional (PRN) quando se tornou Presidente, Collor foi eleito com um discurso de anticorrupção contra a elite política e de justiça social, de maneira que ele não tinha sustentação orgânica no Congresso Nacional²⁷. Por conseguinte, o uso desmedido de medidas provisórias, reeditadas sucessivamente – estima-se que de 89 medidas, 70 foram reeditadas²⁸ -, deram certo no primeiro ano de mandato em 1990, quando o Congresso estava no último ano da legislatura, tendo em vista que o Congresso que tinha sido eleito em 1986 deu a maioria das cadeiras para partidos de centro, porém, segundo Sérgio Abranches, houve uma onda que favorecia a centro-esquerda no realinhamento partidário pós-regime militar e o apoio popular não podia suprir a ausência de uma coalizão majoritária no Congresso²⁹.

Nessa lógica, após a eleição de outubro de 1990, o cenário político no Congresso era de alta fragmentação partidária e representou um fracasso do partido político de Collor (PRN) e uma vitória do PMDB, que não tinha boas relações com Collor, na Câmara e no Senado³⁰. Apesar do isolamento político, o plano econômico de Collor teve sucesso legislativo diante do cenário de hiperinflação e foi implementado por medidas provisórias, que tinha suas vantagens³¹: (i) era uma prerrogativa do Presidente da República; (ii) vigoravam de modo imediato após a publicação; (iii) eleva os custos políticos no caso de rejeição; (iv) os congressistas podiam emendar as medidas provisórias com base no regramento *interna corporis*; (v) o Poder Legislativo tinha que editar o decreto legislativo para regular os efeitos da rejeição da medida, que gera efeitos jurídicos durante a vigência.

Dessarte, o insucesso dos planos econômicos em lidar com a inflação galopante e a recessão desceram consideravelmente a popularidade de Collor, de maneira a perder o apoio das ruas, gerar greves e saques a supermercados e, por conseguinte, perder o apoio da coalizção parlamentar³². Assim sendo, os pontos culminantes para a queda de Collor foram as denúncias de corrupção de PC Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial de Collor, divulgadas pelo seu próprio irmão Pedro Collor de Mello e vocalizadas na Revista Veja de 13 de maio de 1992, que deram origem à Comissão Parlamentar de Inquérito que resultou no

²⁷ FILHO, ANTONIO Capuzzo M. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. Grupo Almedina, 2020. *E-book*. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

²⁸ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizção: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

impeachment, bem como a entrevista sobre o esquema de tráfico de influência de Collor dada pelo motorista Eriberto França, que trabalhava para a secretaria do Presidente³³. Percebe-se que a imprensa teve um papel fundamental na ampla divulgação dos esquemas de corrupção e da formação da opinião pública contrária a Collor³⁴.

Nesse ínterim, a CPMI revelou os esquemas de corrupção e a transferência de Collor dos recursos para fora do país para fugir do confisco determinado pelo Plano Econômico dele³⁵ e o pedido de *impeachment* foi protocolado pelo jornalista Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa, e foi aceito pela Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992³⁶. Dessa forma, no dia 1º de outubro de 1992, o Senado instaura o processo de julgamento de *impeachment* e, no dia 2º de outubro de 1992, Collor é afastado da Presidência da República, porém, no dia 29 de dezembro de 1992, logo antes de o Senado iniciar o julgamento, Collor renuncia à Presidência da República por meio de uma carta lida no Congresso por seu advogado José de Moura Rocha, mas mesmo assim é condenado no Senado³⁷. Assim, entre os remédios buscados por Fernando Affonso para solucionar a crise política, um deles foi a impetração de um mandado de segurança (MS 21.564) no Supremo Tribunal Federal contra o Presidente da Câmara dos Deputados que será analisado a seguir.

1.2.1.1. O MS 21.564

O mandado de segurança impetrado por Collor vociferava a insatisfação pela mudança de posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a recepção da lei 1.079/ 50 pela Constituição Federal de 1988, dado que a Corte, ao apreciar o MS 20.941 pela relatoria do Min. Aldir Passarinho, consignou que a lei do *impeachment* não tinha sido recepcionada pelo texto constitucional vigente, de maneira que ela não poderia ser aplicada. Apesar disso, no 27 de agosto de 1992, um dia após aprovação do relatório da CPMI, o Tribunal Constitucional, em votação unânime, designou o ministro Sepúlveda Pertence para redigir um novo acordo,

³³ FRANÇA, VINÍCIUS SALES DO NASCIMENTO. *Impeachment de Collor e agenda de governo em editoriais da grande imprensa*. XVIII Simpósio Nacional de História–Lugares dos Historiadores: velhos e novos desafios, 2015.

³⁴ MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. O *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro. *SYNTHESIS| Revista Digital FAPAM*, v. 3, n. 1, p. 130-137, 2012.

³⁵ FILHO, Antonio Capuzzo M. *Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma*. Grupo Almedina, 2020. E-book. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

³⁶ MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. O *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro. *SYNTHESIS| Revista Digital FAPAM*, v. 3, n. 1, p. 130-137, 2012.

³⁷ NETO, Adwaldo Lins Peixoto Neto. Da (i) legitimidade do processo de *impeachment* no presidencialismo brasileiro: uma análise a partir do precedente Collor–teríamos aprendido algo com o passado? *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 2, p. 248-268, 2018.

em substituição ao anterior, sob a justificativa de que o Min. Aldir não tinha publicado seu voto, de modo que o novo relator estabeleceu que a lei do *impeachment*, na verdade, tinha sido recepcionada³⁸.

Assim, no MS 21.564, de relatoria do Min. Carlos Velloso, o Supremo interpretou que o prazo de defesa do Presidente não se tratava de uma matéria *interna corporis*, de maneira a flexibilizar a autonomia e a separação dos poderes sob o argumento de que havia uma necessidade garantir a ampla defesa no caso – tratava-se de assegurar o prazo de 10 (dez) sessões para a defesa de Collor, prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a defesa nos crimes de responsabilidade, ao invés das 5 (cinco) sessões concedidas pelo Presidente da Câmara, que representavam exatamente o prazo de tramitação de proposições em regime de prioridade estabelecido no Regimento para proposições de iniciativas dos cidadãos, como é o caso do *impeachment*. Observa-se, portanto, que, em que pese tratar de matéria exclusivamente regimental e *interna corporis*, há uma intromissão do Supremo para garantir o direito à ampla defesa.

Nesse esteio, o eminente Min. Ilmar Galvão, que seguiu o voto do relator, defendeu em seu voto que o Supremo é competente para conhecer lesões a direito em função de ofensa à Constituição, a leis e a seus próprios regimentos internos com base na jurisprudência da Corte – citando o MS 20.941 e o MS 21.564-, de sorte a afirmar em 1992 a interferência em matéria *interna corporis*. Por outro lado, o Ministro disse que o Poder Judiciário não poderia entrar em matéria de mérito, conveniência e oportunidade das Casas nas matérias que elas têm plena autonomia, dando a entender que o *impeachment*, por ser um momento de *clímax* entre os três poderes e de forte interesse público, constitucional e social, merece a intervenção do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, o Min. Ilmar afirma que o que está fora da análise do STF é o juízo político de aceitação da denúncia pela Câmara, mas os requisitos formais de validade, a sua leitura, o seu recebimento, a nomeação da Comissão especial não são atos *interna corporis*, mas sujeitos ao crivo da jurisdição constitucional. Limita-se, portanto, segundo esse raciocínio, a discricionariedade do Presidente da Câmara para a organização e administração da admissibilidade do pedido de *impeachment*, a fim de afirmar um bem jurídico maior e garantir o Estado de Direito.

Outro ponto analisado que também merece destaque é que o ex-presidente Collor

³⁸ FILHO, Antonio Capuzzo M. Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma. Grupo Almedina, 2020. E-book. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

pedia que a votação fosse secreta, como determina o RICD, ao invés de nominal e aberta, como previa a lei do *impeachment* – exatamente o oposto do pedido de Dilma -, mas o Supremo entendeu que prevalecia o diploma legal, então a votação foi pública. Importante destacar que o Supremo determinou um entendimento sutil, mas importante: a Câmara dos Deputados não faz juízo de procedência da denúncia, como previa a parte não recepcionada da lei 1.079/50, mas de admissibilidade dela, conforme a Constituição de 1988.

1.2.2. O caso Dilma

A ex-presidente Dilma Vana Rousseff sofreu um processo de *impeachment* em seu segundo mandato em 2016 que foi um marco na história política do Brasil, desencadeando debates acalorados e expondo as profundas divisões dentro da sociedade brasileira. Para entender completamente esse evento, é importante examinar não apenas as acusações formais contra Rousseff, mas também o contexto político e social que o envolveu.

Assim, eleita em 2014 em uma votação apertada contra o tucano Aécio Neves, Dilma surfava na onda de popularidade do petismo entre os eleitores com baixa escolaridade e menor renda, que foram beneficiados com os programas assistenciais, como o Bolsa-Família, Minha Casa Minha vida, Auxílio-Gás, e tinha como seu Vice Michel Temer, que era bem visto pelas elites jurídicas e empresariais, de modo a equilibrar os interesses da classe trabalhadora e das classes empresariais³⁹.

Compreende-se que, assim como no governo Collor, o contexto de crises políticas e econômicas desencadearam o descontentamento popular com ex-mandatária, como uma tempestade perfeita diz o ditado popular. Dessa maneira, o segundo mandato de Dilma Rousseff foi caracterizado por uma combinação de desafios políticos e econômicos, pois o País enfrentava uma desaceleração econômica significativa, com crescimento do PIB estagnado e inflação em alta. Além disso, uma série de escândalos de corrupção, como o caso de corrupção na Petrobras investigado pela Operação Lava Jato, abalou a confiança do público nas instituições políticas⁴⁰.

Dessarte, os protestos de 2013 no Brasil surgiram inicialmente em resposta ao aumento das tarifas de transporte público em São Paulo, expandindo-se rapidamente para todo o país a partir da mobilização pelas redes sociais. Milhões de brasileiros de diferentes origens

³⁹ MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Pérez-Liñan. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 253-278, 2018.

⁴⁰ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, p. e172129, 2017.

sociais e políticas participaram das manifestações, expressando sua insatisfação com uma variedade de questões, como corrupção, má qualidade dos serviços públicos, descrédito com a política tradicional, falta de representatividade, gastos excessivos com eventos esportivos. Apesar da resposta inicial perplexa do governo, as manifestações forçaram uma reconsideração das políticas públicas e uma maior abertura para o diálogo com a sociedade civil. O legado desses protestos é sentido até os dias de hoje, destacando a importância da participação cidadã e do engajamento político na busca por mudanças sociais e políticas significativas no Brasil⁴¹.

Nesse contexto, o governo de Dilma Rousseff enfrentava desafios para manter uma coalizão política coesa no congresso, principalmente com a relação tênue e desgastada com o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha. A presidente enfrentava a resistência de partidos aliados, a crescente oposição e as tensões políticas no congresso dificultavam a aprovação de medidas legislativas importantes, de modo a agravar ainda mais a crise política no país. Segundo Limongi, Dilma era apoiada por doze partidos que controlavam perto de trezentas cadeiras na Câmara, mas a base do governo votou amplamente a favor do impedimento, o que não implica dizer que eles eram contrários ao projeto e à agenda petista, na medida em que parlamentares agem de acordo com o conveniente a partir do juízo da racionalidade estratégica⁴².

Por sua vez, acusações formais contra Dilma Rousseff no processo de *impeachment* centraram-se principalmente em duas questões: as chamadas "pedaladas fiscais" e a emissão de decretos de créditos suplementares sem a devida autorização do congresso, que supostamente ferem o art. 84, VI, que dispõe que ocorre crime de responsabilidade quando o Presidente atenta contra a lei orçamentária. As pedaladas fiscais referem-se a atrasos nos repasses de recursos a bancos estatais, o que foi interpretado como uma manobra para maquiagem as contas públicas e contornar as restrições orçamentárias⁴³.

Nessa lógica, o processo de *impeachment* começou na Câmara dos Deputados no dia 2 de dezembro de 2015 após a aprovação do Presidente da Casa Eduardo Cunha, tendo em vista que os deputados do PT votaram a favor da cassação do mandato de Cunha no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados na mesma semana. Após meses de intensos debates e negociações nos bastidores, a Câmara aprovou o pedido de *impeachment* em abril de 2016. O

⁴¹ CARDOSO, Gustavo; FÁTIMA, B. Di. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou? Revista ECO-Pós, n. 2, p. 143-176, 2013.

⁴² LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. Novos Estudos, p. 5, 2017.

⁴³ BENTO, Maurício de Freitas. Análise técnica das pedaladas e dos decretos de crédito suplementar abertos pela presidente Dilma Rousseff. 2019.

processo seguiu para o Senado, que instaurou o processo de *impeachment* no dia 12 de maio de 2016, de modo a afastar provisoriamente a então Presidente Dilma, nos termos do art. 86, §1º, inciso II, da CRFB/88, e Michel Temer assumiu a Presidência.

Assim, no dia 31 de agosto de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff teve o mandato cassado pelo Senado. À vista disso, o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff foi amplamente criticado por seus oponentes, que argumentavam que era um golpe político disfarçado de processo legal⁴⁴. Eles questionavam a legitimidade das acusações e apontavam para a falta de provas concretas de que Rousseff cometeu crime de responsabilidade. Além disso, houve críticas à rapidez do processo e às possíveis motivações políticas por trás dele.

O *impeachment* de Dilma Rousseff teve uma série de consequências para o Brasil, tanto a curto quanto a médio prazo. Nesse sentido, a curto prazo, Michel Temer assumiu a presidência interinamente e implementou uma série de reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal, algumas das quais foram altamente controversas, como a Reforma Trabalhista. Enquanto isso, o país continuou a enfrentar divisões políticas e sociais profundas, com muitos brasileiros questionando a legitimidade do processo de *impeachment* e suas consequências para a democracia no país.

Nessa lógica, a médio prazo, o *impeachment* da primeira Presidente mulher foi um evento que deixou marcas indeléveis na política brasileira, pois abriu um caminho fértil para a chegada da extrema-direita no país, materializada na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Independentemente das opiniões sobre sua legalidade ou justiça, o processo de *impeachment* expôs as fragilidades e contradições da democracia brasileira, levantando questões sobre a qualidade das instituições políticas e a confiança do público nelas.

Nesse fluxo, a seguir, analisar-se-á, portanto, um dos meios de defesa mais importantes de Dilma Rousseff no Supremo: a ADPF 378, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil no dia 8 de dezembro de 2015, ou seja, no período em que a Câmara havia formado apenas a Comissão especial do *impeachment* e não havia ainda apreciado a admissibilidade. Tal análise justifica-se pela profundidade e pela perspicácia com que o Supremo analisou as matérias *interna corporis* da Câmara, de modo a interferir diretamente no jogo político e influenciar o curso de um dos eventos mais importantes da história política contemporânea do país.

1.2.2.1. Os parâmetros de matéria *interna corporis* na ADPF 378

⁴⁴ PAIXÃO, Cristiano Otavio Araújo Pinto. Um golpe desconstituente? Jota, 12 mai. 2016.

Ao se propor uma reflexão sobre a ADPF 378, observa-se que alguns pontos controvertidos do processo de *impeachment* durante o governo Collor voltaram a aparecer, o que sugere fortemente a ideia do filósofo Karl Marx, que, analisando o golpe de Luís Bonaparte na França em 1851, afirmou que a história aparece primeiro como tragédia e depois como farsa⁴⁵. À vista disso, desde a queda de Collor até o *impeachment* de Dilma, o Poder Legislativo não cuidou de aprimorar a redação da lei do *impeachment* para atualizá-la com o filtro da Constituição de 1988 e tornar mais claras as regras do jogo, de modo a fazer exatamente o contrário: se quedou inerte e deixou o Supremo novamente decidir o que vale, o que não vale e o que não é possível entrar no mérito.

Nesse quadro fático, após o rompimento formal de Temer com Dilma por meio de uma carta no dia 7 de dezembro de 2015, a Comissão especial foi eleita pela Câmara, de sorte a admitir candidaturas avulsas de deputados, isto é, deputados não indicados pelos líderes e pelos blocos parlamentares, diferentemente do que aconteceu com Collor. Então, concorreram a partir da interpretação regimental do Presidente da Câmara, a Chapa 1, composta pelos indicados dos líderes e blocos, e a Chapa 2, com candidaturas avulsas, que tinham exclusivamente deputados abertamente pró-*impeachment*, de sorte que a Chapa 2 foi eleita por meio do escrutínio secreto⁴⁶.

Dessarte, no dia 8 de dezembro de 2015, o PCB ajuizou um pedido de medida cautelar em sede de ADPF para que o Supremo com os seguintes pedidos⁴⁷:

- (i) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da lei n. 1079/50, para se fixar, com efeito *ex tunc* – abrangendo os processos em andamento-, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia no referido dispositivo legal deve ser precedida de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias;
- (ii) seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do art. 38 da lei n. 1079/50;
- (iii) seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, da Lei n. 1079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais;
- (iv) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da lei n. 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos;

⁴⁵ MARX, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. Boitempo Editorial, 31 dez. 2011.

⁴⁶ FILHO, Antonio Capuzzo M. Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma. Grupo Almedina, 2020. E-book. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/ DF. Relator: Min. Edson Fachin.

- (v) seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, §1º, 22, 27, 28 e 29 da lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa;
- (vi) seja realizada interpretação conforme do §1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal -, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;
- (vii) seja realizada interpretação conforme à Constituição do artigo 24 da lei n. 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de *impeachment*, autorizada pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no artigo 44 da própria lei 1.079/50, não sendo tal decisão passível de recurso;
- (viii) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da lei n. 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os artigos 45, 46, 48 e 49 da própria lei n. 1.079/50, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores;
- (ix) seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da lei n. 1.079/50;
- (x) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;
- (xi) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da lei n. 1.079/50 com efeitos *ex tunc* – alcançando processos em andamento -, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.

Percebe-se que, na maioria dos pedidos do partido político, há a intenção de que o Supremo Tribunal Federal adentre em matéria *interna corporis* da Câmara dos Deputados. Desse modo, o Min. Edson Fachin, relator da Medida Cautelar na ADPF 378/DF, diante da instabilidade jurídica, da possibilidade de anulação de atos *interna corporis* e da celeridade em apresentar a questão ao Tribunal Pleno, determinou a suspensão do processo de *impeachment* até que os onze ministros debatam a questão e tomem uma decisão em conjunto.

Assim, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, converteu o julgamento da medida cautelar em cognição exauriente e concordou⁴⁸:

- a) quanto ao item i, por unanimidade, em indeferir o pedido para afirmar que não há direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara;
- b) quanto ao item ii, por unanimidade, em deferir parcialmente o pedido para estabelecer, em interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei no 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde que sejam compatíveis

⁴⁸ *Idem.*

- com os preceitos legais e constitucionais pertinentes;
- c) quanto ao item iii, por maioria, em deferir parcialmente o pedido para (1) declarar recepcionados pela CF/88 os artigos 19, 20 e 21 da Lei no 1.079/1950, interpretados conforme à Constituição, para que se entenda que as “diligências” e atividades ali previstas não se destinam a provar a, improcedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia; e (2) para declarar não recepcionados pela CF/88 o artigo 22, caput, 2a parte [que se inicia com a expressão “No caso contrário...”], e §§ 1o, 2o, 3o e 4o, da Lei no 1.079/1950, que determinam dilação probatória e segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes;
 - d) quanto ao item iv, por unanimidade, em indeferir o pedido, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários;
 - e) quanto ao item v, por maioria, em deferir integralmente o pedido, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação, vencido o Ministro Marco Aurélio;
 - f) quanto ao item vi, por unanimidade, em deferir integralmente o pedido, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;
 - g) quanto ao item vii, por maioria, em deferir parcialmente o pedido para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei no 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, vencidos, nessa parte, os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes, e declarar que a votação nominal deverá ser tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros, vencidos, nesse ponto, os Ministros Edson Fachin (Relator), Gilmar Mendes e Marco Aurélio;
 - h) quanto ao item viii, por maioria, em deferir parcialmente o pedido para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei no 1.079/1950 – os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República – ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes;
 - i) quanto ao item ix, por maioria, em deferir integralmente o pedido para declarar que não foram recepcionados pela CF/88 os arts. 23, §§ 1o, 4o e 5o; 80, 1a parte; e 81, todos da Lei no 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1o, II, da CF/88, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes;
 - j) quanto ao item x, por unanimidade, em indeferir o pedido para afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória; quanto ao item K, por unanimidade, em indeferir o pedido para reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados.
 - k) Quanto à cautelar incidental (candidatura avulsa), por maioria, em deferir integralmente o pedido para declarar que não é possível a formação de comissão especial a partir de candidaturas avulsas, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Quanto à cautelar incidental (forma de votação), por maioria, em deferir integralmente o pedido para reconhecer que a eleição da comissão especial somente pode se dar por voto aberto, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Teori Zavascki, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.
 - l) O Tribunal, por maioria, acorda em resolver questão de ordem suscitada da tribuna para reafirmar o quorum de maioria simples para deliberação do Senado quanto ao juízo de instauração do processo, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, que estabeleciam o quorum de 2/3. Ausente, nesta deliberação, o Ministro Gilmar Mendes. Ao final, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito. Ausente, nesta

questão, o Ministro Gilmar Mendes.

Nessa análise, compreende-se que o STF invadiu a matéria *interna corporis* da Câmara no caso da proibição de candidaturas avulsas e a obrigatoriedade da indicação dos líderes para a formação da Comissão especial de *impeachment*, visto que a Constituição no art. 58, § 1º, não veda a possibilidade das candidaturas avulsas, de modo a versar apenas da necessidade da proporcionalidade partidária. Além disso, ao contrário do que aconteceu no julgamento do mandado de segurança impetrado por Collor, que presava pela opacidade da votação, a defesa de Dilma pediu no controle concentrado de constitucionalidade a publicidade dos votos do julgamento, o que foi concedido pelo Supremo sob o argumento do princípio da publicidade e da transparência, de sorte a castrar a discricionariedade do Presidente da Câmara dos Deputados na definição da modalidade de votação, apesar do Regimento Interno da Câmara garantir que nas eleições, em geral, será usado o escrutínio secreto, conforme o art. 188, inciso III⁴⁹.

Nesse íterim, o Supremo também se manifestou pela necessidade de garantia da ampla defesa e do contraditório do acusado de *impeachment* após a acusação, o que não há no Regimento Interno da Câmara, de maneira a suplementar a matéria *interna corporis* com princípios constitucionais sensíveis ao processo. Por outro lado, o Supremo decidiu pela impossibilidade do impedimento e suspeição do Presidente da Câmara, haja vista o caráter eminentemente político do despacho ou do arquivamento da denúncia de crime de responsabilidade, tendo preservado a autonomia *interna corporis* da Casa Legislativa.

Assim, o Supremo também agiu sem intromissão em matéria *interna corporis* da Câmara, quando deliberou pela impossibilidade da defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara que recebe o pedido de *impeachment*, haja vista que o Regimento Interno da Câmara nada dispôs sobre tal possibilidade, tampouco a lei n. 1.079/50 e a Constituição Federal. Desse jeito, ao garantir que a proporcionalidade partidária pode ser aferida por meio de blocos partidários na formação da Comissão especial, o Supremo não incorreu também em nenhuma intervenção em atos *interna corporis*, porque tal possibilidade é admitida pelo art. 218, §2º, do RICD.

Da mesma forma, quanto ao pedido do afastamento da função acusatória por parte dos

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 21 de abril de 2024.

Senadores, conclui o Supremo, de modo a respeitar o art. 382 do Regimento Interno do Senado, que o rito estabelecido pela lei 1.079/50 deve ser observado, logo, os senadores podem ter função acusatória. Por conseguinte, o Supremo também validou a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do impeachment, de sorte a não haver violação à reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*.

Nessa toada, o Supremo inovou em acrescentar matéria *interna corporis* ao rito de *impeachment* ao garantir o direito ao interrogatório do acusado como o último ato de instrução do processo de *impeachment*, tendo se valido de aplicação analógica da interpretação conferida pelo STF no rito das ações penais originárias. Por outro ângulo, ao seguir o próprio entendimento usado no caso Collor que declarava a Câmara como somente órgão de admissibilidade e não de pronúncia, o Supremo adequou o rito de *impeachment* à Constituição de 1988, de modo que não há necessidade de a Câmara incumbir-se de grande ônus probatório nessa etapa.

Ressalta-se que o único Ministro que assumiu no voto o ônus argumentativo de explicar o afastamento do argumento da matéria *interna corporis* na ADPF 378 foi o Min. Celso de Mello. Assim, é possível depreender que os parâmetros utilizados para a delimitação de atos *interna corporis* do Poder Legislativo na ADPF 378 foram: (i) os princípios constitucionais sensíveis ao processo, pois no caso a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal foram utilizados para balizar o entendimento da necessidade de defesa prévia após a acusação; (ii) o pragmatismo, tendo em vista que a proibição de candidaturas avulsas para a Comissão especial de *impeachment* em nada encontra limites na CF/88, sendo resultado de uma interpretação extensiva, a fim de proibir que a Chapa 2, notadamente pró-*impeachment*, fosse, de fato, eleita; (iii) a subsidiariedade, ou seja, a falta de norma regulamentadora na lei ou na Constituição autoriza o uso suplementar do RICD e do RISF, pois no caso Dilma foi unânime que a matéria *interna corporis* dos Regimentos da Câmara e do Senado tem caráter subsidiário no processo de *impeachment*; (iv) a discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna, de modo que não se aplicam o impedimento e a suspeição ao Presidente da Câmara.

2. A matéria *interna corporis* na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A partir dos resultados da aplicação da metodologia de pesquisa proposta, observa-se que o acórdão mais antigo que trata sobre a matéria *interna corporis* do Poder Legislativo é o RE 56.281/ SP⁵⁰, de relatoria do Min. Eloy da Rocha e data do ano de 1969, em que se discutia a eleição da Mesa da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Posse, município paulista. Nesse quadro, o Presidente da Câmara de Vereadores Antônio Milani, antes da eleição ocorrer, declarou impedido o vereador Pedro João Moris, por ele ser residente e eleitoral do Município de Santo André, e convocou o suplente Jair Comisso.

Por sua vez, João Moris impetrou mandado de segurança contra o ato do Presidente da Câmara de Vereadores, que foi deferido em primeiro grau por entender que não havia causa de extinção do mandato. Em face dessa situação, o vereador Durval Bergo requereu, no início de 1961, ao juiz eleitoral que se instalasse a sessão legislativa e presidisse a eleição da nova Mesa em 1961, de modo que o juiz deferiu o requerimento e o vereador Durval Bergo foi eleito. Assim, Antônio Milani recorreu ao Tribunal Regional Eleitoral, que conheceu do recurso, mas declarou que a questão era meramente *interna corporis* da Câmara de Vereadores, de tal sorte que não poderia haver interferência judicial – nulidade *ratione materiae*.

Assim, depois dessa decisão, o vereador Durval Bergo convocou eleição para a Mesa no dia 4 de março de 1961 e ele foi o Presidente da Câmara Municipal naquele ano. Nesse sentido, o Prefeito Fioravanti Milani impetrou mandado de segurança contra ato da Câmara Municipal, com objetivo de impedir que esta promulgasse o projeto de lei nº 6, vetado pelo Prefeito, haja vista que Câmara municipal não tinha alcançado o quórum legal de dois terços, de modo que a ordem foi concedida, além de determinar o retorno do ex-Presidente da Câmara Antônio Milani para o cargo.

Assim, em novembro de 1961, Antônio Milani, atribuindo-se a condição de Presidente da Câmara Municipal, comunicou aos vereadores a transferência da sede da Câmara e a designação, para o dia 6 daquele mês, da primeira sessão especial, para eleição da Mesa, para o restante do ano. À vista disso, Durval Bergo propôs, perante o Dr. Juiz de Direito da Comarca de Mogi-Mirim, ação ordinária contra Antônio Milani e seus companheiros de vereança, pedindo a nulidade da sessão realizada, a declaração de inexistência da Mesa presidida por Antônio Milani e o reconhecimento da validade da Mesa eleita no dia 4 de março de 1961.

Dessa maneira, a sentença de primeira instância declarou a nulidade da sessão de 6 de

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 56.281/SP. Relator: Min. Eloy da Rocha.

novembro de 1961 e de todos os atos praticados naquela gestão, inclusive a resolução que impediu o vereador Pedro João Moris. Por conseguinte, Antônio Milani e seus companheiros ajuizaram recurso extraordinário, alegando violação à Constituição de 1946 e defendendo a competência do Judiciário para analisar casos exclusivamente políticos.

O Supremo Tribunal Federal concluiu pelo não conhecimento do recurso extraordinário, pois entendeu que se tratava de uma questão de legalidade, de modo que o assunto em questão não diz respeito apenas aos assuntos internos da Câmara de Vereadores, então a sua análise não fica restrita ao âmbito da própria Câmara Municipal; ele também pode ser examinado pelo Poder Judiciário. Isso sugere que se uma questão vai além dos procedimentos *interna corporis* e levanta preocupações sobre a conformidade com a lei, ela pode ser revisada pelo sistema judicial para garantir que esteja em conformidade com as normas legais.

Por outro lado, no MS 20.247⁵¹, de relatoria do Min. Moreira Alves em 1980, o Supremo, por unanimidade, reconheceu a independência e a separação entre os Poderes para não invadir a competência *interna corporis* do Senado Federal. Assim, o caso tratou de um mandado de segurança contra ato do Presidente do Senado, que, na presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexão.

O impetrante sustentou, com base na doutrina de Hely Lopes Meirelles, Cretella Junior e Seabra Fagundes, que o Poder Judiciário pode interferir em atos regimentais, de sorte a existir direito líquido e certo quando há violação das normas *interna corporis*. Entretanto, o relator Min. Moreira Alves usou o próprio feitiço contra o feiticeiro: a doutrina de Hely Lopes sustentava também o exame judicial das matérias *interna corporis* se mantém dentro do exame das formalidades, sem adentrar no conteúdo dos atos *interna corporis*. Assim, o Presidente do Senado, no exercício da presidência de reunião conjunto das Casas do Congresso Nacional, usando da competência de deferir, ou não, requerimento de parlamentar que alega existir projeto com matéria análoga ou conexa à de outro, para efeito de anexação, o indeferiu, por entender, fundamentadamente, que inexistia a pretendida analogia ou conexão, de modo a exercer a discricionariedade política dentro dos parâmetros *interna corporis*, insuscetíveis, segundo o Min. Moreira Alves, de ser resolvida fora do âmbito legislativo.

Observa-se que o mesmo entendimento é seguido nos julgamentos, antes da

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20.247. Relator: Min. Moreira Alves.

Constituição de 1988, sobre matéria *interna corporis* do Poder Legislativo nos anos posteriores: MS 20.471, de relatoria do Min. Francisco Rezek e julgado em 1984; no MS 20.464, de relatoria do Min. Soares Munoz; no MS 20509, de relatoria do Min. Octavio Gallotti e julgado em 1985; no RE 86797, de relatoria do Min. Cordeiro Guerra e julgado em 1979; no RE 113314, de relatoria do Min. Aldir Passarinho e julgado em 1988; no MS 20415, de relatoria do Min. Aldir Passarinho e julgado em 1984; no MS 20811, de relatoria do Min. Octavio Gallotti e julgado em 1988.

Após a Constituição de 1988, um marco na superação do regime político e constitucional autoritário e inflexível, o Supremo se deparou também com o tema das matérias *interna corporis* no Poder Legislativo e houve uma continuidade de sua jurisprudência de não intervenção: MS 24356, de relatoria do Min. Carlos Velloso e julgado em 2003; MS 21754 AgR, de relatoria do Min. Marco Aurélio e julgado em 1993; SS 327 AgR, de relatoria do Min. Sydney Sanches e julgado em 1991; MS 22183, de relatoria do Min. Marco Aurélio e julgado em 1995; MS 22503, de relatoria do Min. Marco Aurélio e julgado em 1996; MS 22494, de relatoria do Min. Maurício Corrêa e julgado em 1996; MS 23388, de relatoria do Min. Néri da Silveira e julgado em 1999.

Nesse caminho, percebe-se que houve uma exceção à jurisprudência de não intervenção no MS 25849, de relatoria do Min. Celso de Mello e julgado em 2005, que assegurou o direito subjetivo e constitucional – inscrita no art. 58, §3º, da CF/88 - das minorias no Senado Federal na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar o esquema das Casas de Bingos, que foi violado pela Mesa do Senado Federal, pois o Presidente do Senado Federal, com base em norma regimental, disse que a indicação de membros da CPI é privativa de líderes, mas no caso os líderes deliberadamente não indicaram os membros, pois não queriam a abertura da CPI, de modo que o Presidente não quis suprir a omissão dos líderes partidários do grupo majoritário em face da lacuna regimental.

Assim, a minoria parlamentar interpôs o recurso regimental cabível à Comissão de Constituição e Justiça do Senado, que foi improvido, de sorte a ensejar a impetração do mandado de segurança no Supremo para o reconhecimento de que a CPI é um direito subjetivo das minorias, isto é, não pode ser negado pela maioria com base em uma lacuna ou impasse regimental, sendo cabível a aplicação analógica de preceitos inscritos no Regimento Comum do Congresso Nacional e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõem de um mecanismo de o Presidente da Casa indicar os membros das Comissões quando os líderes não o fizerem.

Dessa forma, o Presidente do Senado Federal defendeu que se tratava de uma questão

interna corporis, insuscetível de revisão judicial, haja vista o conflito interpretativo, segundo ele, meramente regimental. Por sua vez, o Supremo assegurou que a omissão da maioria parlamentar em indicar os membros da CPI não pode inviabilizar o direito da minoria em ver instaurada uma investigação parlamentar, haja vista a função investigatória do Poder Legislativo e o direito constitucional de que no mínimo um terço dos parlamentares é suficiente para instalar uma CPI.

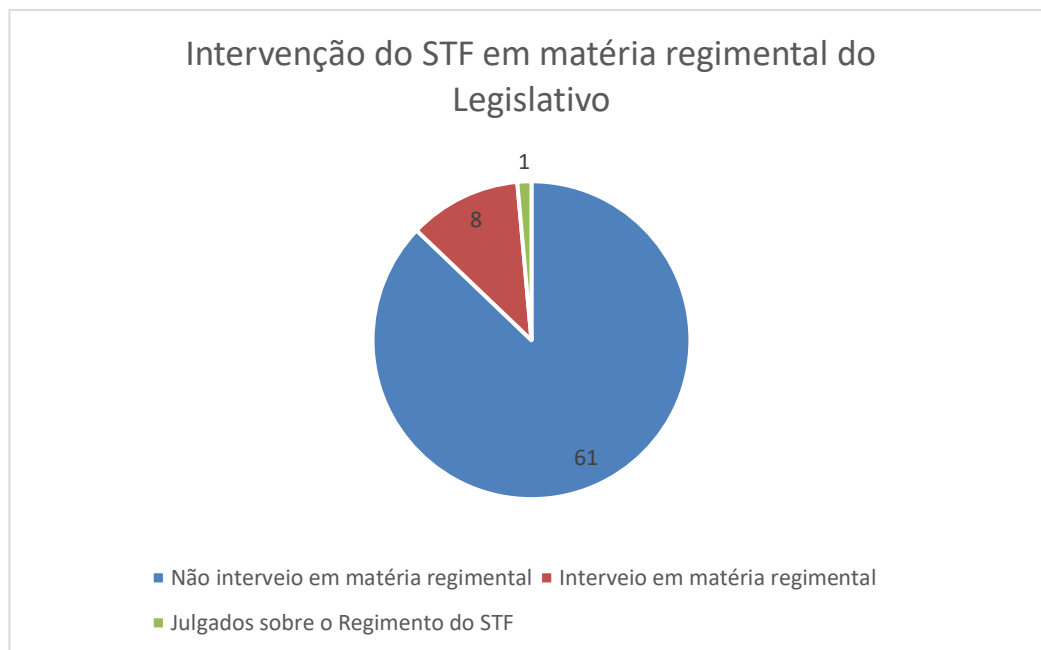
A solução, nesse contexto, foi criativa: a aplicação analógica do art. 28, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para que o Presidente indique os parlamentares que vão compor a CPI dos Bingos. Desse modo, o Supremo, por maioria – somente o Min. Eros Grau foi divergente – concedeu o mandado de segurança para que a CPI fosse instalada, mesmo com a omissão do regramento *interna corporis* do Senado Federal. Desse jeito, similar entendimento de que ocorre a transcendência das meras normas regimentais foi a ADI 4029, de relatoria do Min. Luiz Fux e julgado em 2012, que se determinou a imprescindibilidade do parecer da Comissão Mista no caso de MP, haja vista o comando constitucional do art. 62, *caput* e §9º, da CRFB/88.

Apesar disso, a jurisprudência do Supremo, nos últimos anos, caminhou no sentido da preservação da independência e separação dos poderes, a fim de preservar do controle judicial a matéria *interna corporis* do Poder Legislativo: da ementa dos 71 acórdãos analisados a partir dos filtros metodológicos, apenas em 8 (HC 129129, MS 27931, MS 24849, MS 24831, ADI 5127, MS 26441, MS 26900 MC, ADPF 378) efetivamente afastaram o argumento *interna corporis* para se imiscuir em temas regimentais. Semelhante entendimento de que o Supremo tem adotado uma postura de autocontenção pode ser encontrado nas pesquisas de Helena Zanotti, Alexandre de Castro e Abraham Hand⁵²; a pesquisa de Flávia Danielle Santiago⁵³; o livro da professora Roberta Simões⁵⁴. Nesse sentido, o presente gráfico ilustra os dados obtidos por meio da metodologia:

⁵² DE CASTRO COURA, Alexandre; MENCER, Abraham Hand Vargas; CORRÊA, Helena Zanotti Vello. Passivismo judicial na aplicação da doutrina *interna corporis*: estudo do controle pelo Supremo Tribunal Federal Brasileiro da inércia da análise de denúncia de impeachment pelo presidente da Câmara dos Deputados. **Cadernos de Direito Actual**, n. 22, p. 251-268, 2023.

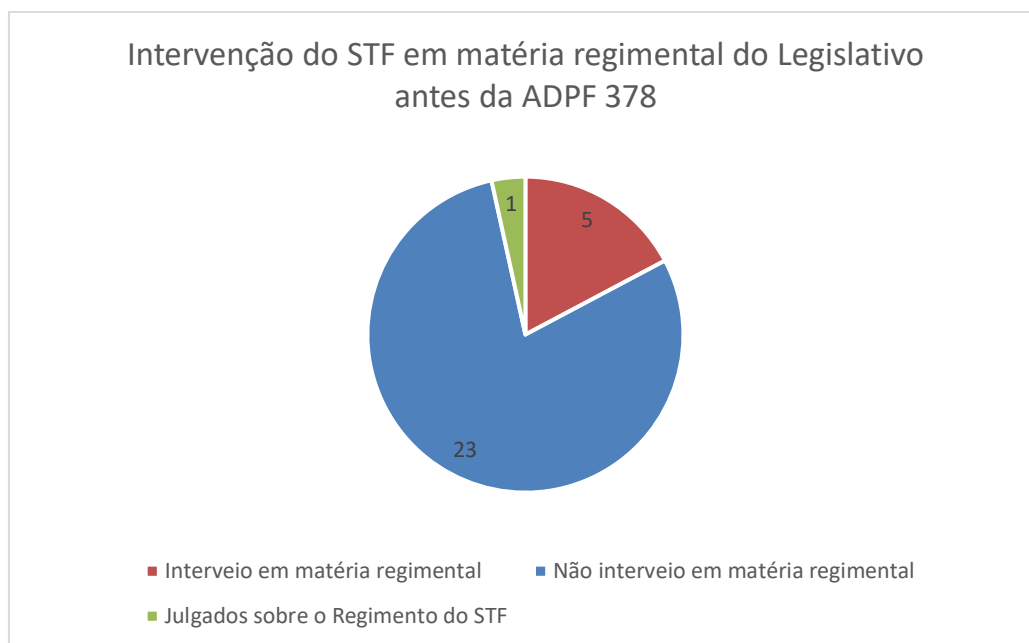
⁵³ LIMA, Flavia Danielle Santiago. Perdedores no Congresso Nacional e no STF? A judicialização das questões *interna corporis* do Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 115, p. 307-330, 2016.

⁵⁴ NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.



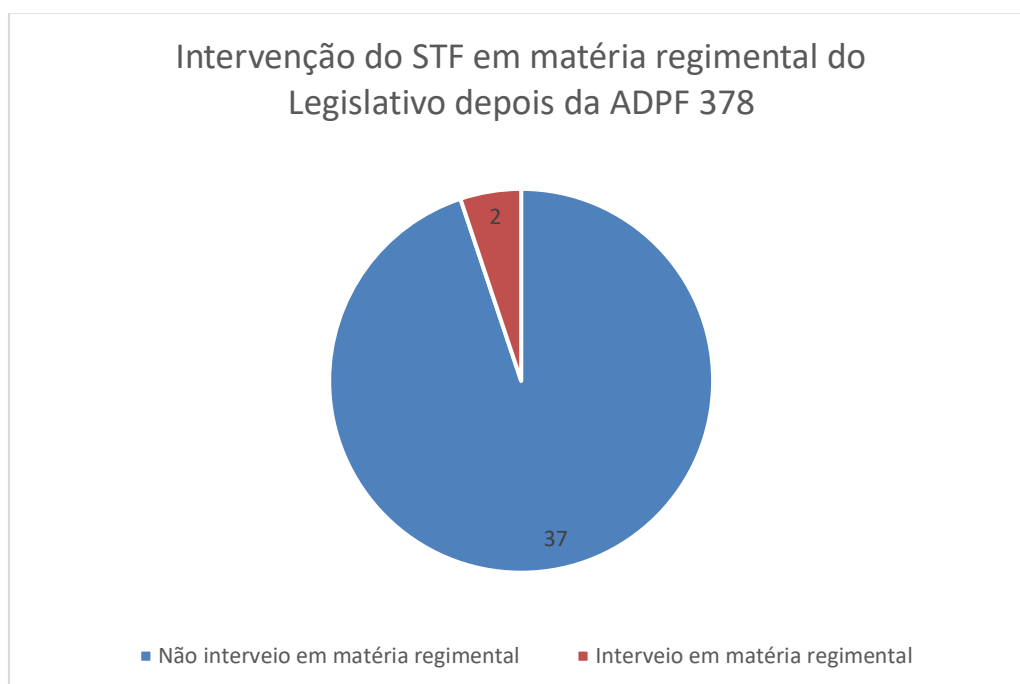
Fonte: Elaboração do autor

Ressalta-se que, a partir da metodologia adotada, encontrou-se um acórdão (ADI 1105 MC) sobre a proibição da sustentação oral do advogado ao voto do relator segundo regimento interno do STF, de modo a não ser considerado na análise da pesquisa, visto que não faz parte do objeto da pesquisa. Nessa linha, é importante salientar os parâmetros utilizados nos acórdãos encontrados a partir da metodologia proposta em que o Supremo reconhece que a matéria é meramente *interna corporis* são: (i) a subsidiariedade, ou seja, a falta de norma regulamentadora na lei ou na Constituição autoriza o uso suplementar do RICD e do RISF; (ii) a discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna e a agenda legislativa; (iii) a não violação direta a normas constitucionais e a princípios constitucionais sensíveis. Observa-se esse padrão nos acórdãos selecionados para análise (ADI 6968, MS 24.356, MS 38199 MC, MS 37083 AgR, MS 27931) e em acórdãos encontrados pela metodologia proposta antes do julgamento da ADPF 378: MS 24356, MS 25588 AgR, MS 20247, MS 22183, MS 23388, MS 20509, MS 20464, MS 330705 AgR, MS 20471, MS 22503, MS 22183, MS 22494, MS 20415. Pode-se observar tal entendimento no gráfico a seguir, elaborado a partir da metodologia proposta e do filtro temporal de acórdãos julgados até o dia 17 de dezembro de 2015 (julgamento da ADPF 378):



Fonte: Elaboração do autor

Posteriormente ao julgamento da ADPF 378, o Supremo continuou com o entendimento da doutrina *interna corporis* para casos regimentais: ADPF 832, MS 35581 AgR, MS 33705 AgR, Rcl 58739 AgR, SL 1456 AgR, MS 34063 AgR, MS 38485 AgR, MS 34635 AgR. Revela-se essa observação no gráfico a seguir, elaborado a partir da metodologia proposta e do filtro temporal de acórdãos julgados depois do dia 17 de dezembro de 2015 (julgamento da ADPF 378):



Fonte: Elaboração do autor

Dessarte, nos julgados em que houve interferência em matéria *interna corporis*, os parâmetros de julgamento foram: (i) da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares, como no caso do acesso aos cidadãos ao Plenário da Câmara e da possibilidade do acesso aos deputados de Sessão Deliberativa Extraordinária do Senado Federal que decide sobre a perda de mandato do Presidente do Congresso Nacional; (ii) violação direta à norma constitucional ou a princípio constitucional sensível, como no caso do direito subjetivo das minorias legislativas à CPI. Observa-se esse padrão nos seguintes julgados encontrados pela metodologia proposta: HC 129129, MS 27931, MS 24849, MS 24831, ADI 5127, MS 26441, MS 26900 MC.

Segundo a professora Ana Paula de Barcellos, existem quatro grupos de normas constitucionais que sinalizam parâmetros para o controle de atos *interna corporis*: (i) um primeiro grupo que versa sobre direitos individuais, como o direito de ir e vir e o direito de contraditório e ampla defesa; (ii) um segundo grupo que abrange as prerrogativas dos parlamentares, como o direito a CPI das minorias; (iii) um terceiro grupo que versa sobre o respeito à separação dos poderes; (iv) um quarto grupo que diz respeito ao devido processo legislativo, cidadania e transparência.⁵⁵

2.1. Tema 1.120

O tema é uma categoria processual autônoma, objeto da repercussão geral, surgida com o julgamento da preliminar de repercussão geral, que é um instituto processual, incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pelo qual se reserva ao STF o julgamento de temas trazidos em recursos extraordinários que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Dessa forma, seleciona-se os recursos nos quais a questão jurídica discutida é idêntica e se repetem de forma razoável nos tribunais de origem, que podem destacá-los e identificá-los como representativos da controvérsia para que, encaminhados aos

⁵⁵ BARCELLOS, ANA PAULA DE. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021.

tribunais superiores, tenham solução uniforme, eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes ao Poder Judiciário⁵⁶.

Nesse contexto, o RE 1.297.884/ DF é representativo da controvérsia do tema 1.220, que versa sobre a possibilidade do controle judicial e da delimitação dos atos *interna corporis* do Legislativo. Assim, o recurso extraordinário em questão trata da declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei 13.654/2018 no ponto em que a norma alterou a redação do art. 157, § 2º, inciso I, do Código Penal que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, com base em decisão de seu Conselho Especial, pois na análise da tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei 13.654/18, constata-se que houve vício procedimental no Senado Federal, especificamente quanto ao erro na publicação do texto final do PLS no 149/15 aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que não permitiu o conhecimento da matéria pelos demais Senadores e a eventual interposição de recurso para apreciação do Plenário.

Dessarte, houve, por parte do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do DF e Territórios, um controle judicial da lei a partir da interpretação sobre o art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal no caso concreto, de modo a adentrar em matéria *interna corporis* do Poder Legislativo ao afirmar que houve um vício no processo legislativo, que a Constituição Federal não trata. Assim, a Defensoria Pública entrou com recurso extraordinário, que foi selecionado como paradigma da controvérsia, e o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, o acatou e definiu a seguinte tese⁵⁷:

“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.”

Assim, constata-se que o Supremo Tribunal Federal teve uma atuação contida em relação a intromissão em matéria *interna corporis* no tema 1.120, julgado no dia 14 de junho de 2021, de modo a ter eficácia *erga omnes* e nortear os parâmetros de julgamentos dos outros tribunais e juízos do Brasil, a fim de consolidar a jurisprudência, preservar a separação dos poderes e destacar a independência e autonomia do Poder Legislativo, quando seus atos

⁵⁶ Entenda - repercussão geral. Portal STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendarg#:~:text=São%20aqueles%20recursos%20nos%20quais,tribunais%20superiores%2C%20tenham%20solução%20uniforme>. Acesso em: 22 abr. de 2024.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.297.884/ DF. Relator: Min. Dias Toffoli.

interferem somente na sua própria esfera de auto-organização.

Conforme os ensinamentos da professora Roberta Simões, o Direito Parlamentar é ramo do Direito Constitucional, de maneira que os regimentos internos das Casas Congressuais devem ser interpretados conforme à Constituição, na medida em que eles são subordinados à Constituição. Convém destacar que parte da doutrina estrangeira defende as normas congressuais como objeto e parâmetros de constitucionalidade, porém o STF não aceita a tese da inconstitucionalidade indireta⁵⁸.

Portanto, destaca-se que a tese do tema 1.120 reforça a doutrina dos atos *interna corporis*, de maneira a seguir a jurisprudência do STF e a se alinhar com a *Enrolled Bill Doctrine* do Direito Parlamentar dos Estados Unidos, que prega que “a assinatura do projeto de lei pelos presidentes da House of Representatives (HR) e do Senado representa um atestado oficial de que a proposição atendeu regularmente a todas as exigências procedimentais”⁵⁹.

Por outro lado, é leviano considerar que a tese aprovada no tema 1.120 resolva todos os problemas que envolvam atos *interna corporis*. Segundo a professora Roberta Simões, a má fundamentação das decisões judiciais, pois há uma dificuldade em saber o que de fato é *ratio decendi* e o que é *obiter dictum*, e os procedimentos de *distinguishing* tendem a constituir meios para dificultar a construção de um sistema de precedentes no Brasil⁶⁰.

Desse modo, passar-se-á para a análise dos acórdãos selecionados a partir da metodologia proposta.

2.2. Análise dos acórdãos selecionados

2.2.1. ADI 6968: o caso dos requerimentos de urgência

Ao se propor uma reflexão sobre a ADI 6968⁶¹, julgada no dia 22 de agosto de 2022 sob a relatoria do Min. Edson Fachin, observa-se que o Supremo Tribunal Federal teve uma atuação contida em relação à interpretação e à delimitação do conceito de matéria *interna corporis*, dado que houve o respeito à independência, à harmonia e à autonomia do Poder Legislativo. Nesse cenário, o caso consiste no ajuizamento, pelo Partido Verde, de uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade do art. 336 do Regimento Interno do Senado Federal e dos arts. 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que versam sobre as

⁵⁸ NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6968. Relator: Min. Edson Fachin.

hipóteses em que é cabível o regime de tramitação de urgência, para que se retire a urgência do PL 191/2020, que dispõe sobre mineração em terras indígenas.

Dessarte, argumenta o partido que, apesar de as exigências regimentais para a urgência serem taxativas, na prática legislativa, qualquer proposição tinha o regime de urgência, de modo a desnaturar o instituto, tornar inúteis as hipóteses de aplicação e dispensar a apresentação de pareceres sobre a proposição. À vista disso, o partido requereu que, para se invocar o rito de urgência, seja necessário indicar o dispositivo regimental que o justifique, a fim de garantir que o processo legislativo seja cauteloso e esmerado, ao invés de rápido e pragmático.

Dessa forma, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram interesse pela improcedência da ação, tendo em vista a grave interferência de um poder sobre o outro e a impossibilidade de controle judicial sobre a interpretação de normas regimentais. Nesse fluxo, o Supremo Tribunal Federal, na ótica do relator Min. Edson Fachin, por unanimidade, rejeitou as preliminares da AGU de que seria impossível o controle de constitucionalidade sobre normas regimentais, haja vista o precedente do Caso Dilma (ADPF 378) e também reconheceu que, no silêncio da Constituição em tratar das miudezas do regime de tramitação, deve-se prevalecer a normal regimental, sob pena de inviabilizar os trabalhos legislativos e criar obstáculos para a celeridade de proposições.

Prevaleceu-se a competência das Casas Legislativas para deliberar sobre a adoção do rito de urgência, pois versa sobre o juízo acerca da suficiência das razões para uma determinada opção legislativa, como já assentado no MS 38.199-MC. Assim, perquirir sobre a *ratio decendi* dos parlamentares é desnecessário no caso concreto, haja vista que a prévia indicação das hipóteses autorizativas, somada à manifestação majoritária conduz suficientemente para a legitimidade de tal rito. De um modo geral, o STF tem preservado a competência legislativa para definir o ritmo da própria agenda política, tal como no RE 1.297.884.

2.2.2. MS 24.356: o caso do Conselho de Ética

Trata-se de mandado de segurança, julgado no dia 13 de fevereiro de 2003, impetrado por Eduardo Werneck contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados e seu Presidente,

fundamentado no arquivamento de denúncia contra a Deputada Ana Catarina Lyra Alves⁶². Nesse contexto, o impetrante requereu a instauração de processo administrativo por quebra de decoro parlamentar da Deputada Ana Catarina no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados por diversas condutas, de modo que o Presidente da Câmara encaminhou a denúncia para o Corregedor, que abriu prazo para a defesa. Após a apresentação da defesa, o Corregedor optou pelo arquivamento da denúncia, tendo a Mesa aprovado tal parecer, por unanimidade.

Dessa forma, o impetrante defende que houve violação ao devido processo legal e do contraditório no presente caso, haja vista que houve infidelidade da Presidência na condução do processo administrativo, tendo em vista que o exercício de defesa foi exercido de modo privilegiado, antes do momento certo, e o impetrante não teve acesso aos documentos acostados pela defesa para rebatê-los. Por outro lado, ele também defendeu a competência do Supremo para analisar atos *interna corporis*, mesmo que a violação seja meramente regimental, a fim de que requerer a nulidade do processo administrativo.

Por sua vez, a Câmara sustentou que, segundo o Código de Ética parlamentar, é viável que a Mesa exerça juízo de procedência dos fatos e provas de denúncias requeridas por deputados, de modo que o despacho ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar acontece se a Mesa concluir pela existência de indícios suficientes e a inocorrência de inépcia, nos termos do art. 9º, §2º, do CEDP. Por conseguinte, se a Mesa conclui, por meio de parecer fundamentado, pela ausência de indícios e pela ocorrência da inépcia, a denúncia é arquivada, de modo que não há direito líquido e certo. Além disso, o então Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro deu parecer pela denegação da ordem de segurança.

Nesse esteio, o relator Min. Carlos Velloso argumentou que se tratava de matéria meramente *interna corporis*, decorrente de interpretação do regimento interno do Congresso Nacional, de modo a afastar o controle judicial e a corresponder à jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal – MS 21.754 AgR/RJ, MS 22.503/DF, MS 20.257/DF, MS 20.464, MS 20.471, MS 20.252, MS 21.734. Desse modo, extrai-se que, apesar de o parlamentar ser legitimado para impetrar o mandado de segurança, a ordem do mandado de segurança não merece ser deferida, tendo em vista que o ato *interna corporis* não violou direito subjetivo.

Importante salientar que, curiosamente, a Constituição não prevê a existência de Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, mas eles tiram legitimidade constitucional da capacidade de auto-organização da Câmara dos Deputados e do Senado, presente nos arts. 51,

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.356. Relator: Min. Carlos Velloso.

IV e 52, XIII, da Constituição Federal, respectivamente, e constituem um importante meio de controle administrativo e *compliance* dos parlamentares no exercício de suas funções, a fim de que a imagem do Poder Legislativo não seja prejudicada⁶³.

2.2.3. MS 38199 MC: o caso do projeto do novo Código Eleitoral

Esse mandado de segurança⁶⁴, julgado no dia 9 de setembro de 2022, permeia a problemática da tramitação do projeto do novo Código Eleitoral, tendo sido impetrado por Adriana Miguel Ventura, Tiago Lima Mitraud de Castro, Vinicius Lazzer Poit, deputados federais pelo Partido Novo; Felipe Rigoni Lopes, Deputado Federal pelo Partido Socialista Brasileiro; Alvaro Fernandes Dias, Senador da República, Eann Styvenson Valentim Mendes, Senador da República, em face da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Presidente da Câmara dos Deputados. Dessa forma, ele versa sobre a violação do rito básico do processo legislativo consistente na aprovação do Projeto de Lei Complementar no 112/21 (Novo Código Eleitoral), de modo que à época ele poderia ter sido votado em Plenário a qualquer momento sem ter sido apreciada por nenhuma Comissão, sem respeito à proporcionalidade partidária e sem o necessário e aprofundado debate.

Dessarte, os impetrantes defendem que o referido projeto viola:

i) o processo legislativo que exige a proporcionalidade partidária e o trâmite pelas comissões tem assento constitucional, no art. 58, caput, §§1º e 2º da Constituição de 1988, os quais, regulamentados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, impedem expressamente a tramitação de Código em regime de urgência; ii) a própria Constituição, em seu art. 64, § 4o, reconhecendo a complexidade da aprovação de um Código, impede que se imprima o rito acelerado do § 2o do mesmo dispositivo à tramitação de projetos de Código; iii) verifica-se, in casu, desvio de finalidade legislativa desde o princípio da tramitação, pois a formação do texto foi debatida em um grupo de trabalho (GT), instrumento sem previsão regimental, mas aceito desde que atendido o trâmite sequencial pelas comissões e que, apenas por isso, não exige proporcionalidade partidária ou aprovação de requerimentos para sua instalação.

Da mesma forma, os impetrantes alegam que o Grupo de Trabalho para a feitura do projeto do Novo Código Eleitoral foi instituído por Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, publicado em edição extra do Diário Oficial da Câmara dos Deputados, datada de 11 de fevereiro do corrente ano, que estabeleceu tal grupo com o fim de reforma da legislação eleitoral e, unilateralmente e sem proporcionalidade alguma dos partidos políticos, designou 15 (quinze) parlamentares para compô-lo. Assim, a impetrante Adriana Ventura, Deputada

⁶³ NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 38199 MC. Relator: Min. Dias Toffoli.

Federal, requereu a sua inclusão e participação no mencionado Grupo de Trabalho, o que lhe foi negado.

No dia 17 de fevereiro de 2021, poucos dias após a instituição do referido Grupo de Trabalho, 16 (dezesesseis) entidades da sociedade civil e organizações como Transparência Brasil, Transparência Partidária e outras, encaminharam carta aberta ao Presidente da Câmara dos Deputados com requisição de sua conversão em Comissão Especial, a qual não foi atendida. Além disso, no dia 26 de agosto de 2021, o Presidente da Câmara dos Deputados declarou que a votação em Plenário do projeto do novo Código Eleitoral deve ocorrer no próximo dia 2 de setembro de 2021, à revelia dos votos contrários ao requerimento de urgência proferidos por parte das bancadas do PDT, PSOL, NOVO, PSL e PODEMOS, o que demonstra que não se trata de uma posição ideológica, mas, antes disso, apenas de respeito às normas regimentais.

Nessa lógica, eles alegam também que pela complexidade e amplitude, o processo ocorre em momento muito inapropriado, em plena crise sanitária de proporções catastróficas, em um quadro de grave crise institucional e de agravamento das condições de vida da população. Desse jeito, ao regular o art. 59 da Constituição Federal e estabelecer o devido processo legislativo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é expresso no sentido de exigir a criação de uma comissão específica para a elaboração ou revisão de Códigos, de acordo com o seu art. 197, de modo que essa previsão regimental não foi seguida.

Assim, alegam, em síntese, a violação do devido processo legislativo com base: (i) na inobservância da norma regimental que prevê a necessidade da instalação de uma Comissão Especial; (ii) na desproporcionalidade partidária: o referido Grupo de Trabalho não contou com a participação proporcional dos partidos políticos; na ausência de deliberação pelos membros do referido agrupamento; (iii) no caso da adoção do rito de urgência no projeto do Novo Código Eleitoral, que é absolutamente incabível em termos regimentais; (iv) e da impossibilidade de leitura, pelos parlamentares, do projeto do novo Código Eleitoral, tendo em vista tratar-se de matéria extremamente extensa e cuja versão a ser apreciada em Plenário foi oficialmente apresentada poucas horas antes de ir à votação. Pede-se, portanto, a anulação da decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que recebeu o requerimento de urgência da proposição do Novo Código Eleitoral e de todos os trâmites legislativos subsequentes dela decorrentes.

Apesar dos argumentos expostos, o Supremo afirmou, por unanimidade, sua jurisprudência e doutrina do próprio Min. Alexandre de Moraes de que não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas

Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

2.2.4. MS 37083 AgR: o caso do despacho da denúncia de *Impeachment*

Cuida-se de um agravo interno em mandado de segurança⁶⁵, julgado no dia 16 de agosto de 2022, interposto por Thiago Santos Aguiar de Padua e José Rossini Campos do Couto Correa contra decisão mediante a qual o Min. Nunes Marques denegou a ordem de mandado de segurança postulada contra o Presidente da Câmara dos Deputados, por ser manifestamente improcedente a ação, além de contrária à jurisprudência consolidada do Tribunal.

Nesse contexto, segundo os impetrantes, houve a omissão do Presidente da Câmara dos Deputados em apreciar requerimento de *impeachment* protocolado pelos impetrantes. Dessarte, no dia 31 de março de 2020, eles apresentaram denúncia na Câmara dos Deputados contra o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, de modo que o Chefe da Câmara Federal não analisou o pedido, o que caracteriza, segundo os impetrantes, abuso de poder. Aduzem que, embora não exista prazo para a apreciação do requerimento, tanto na Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, quanto no Regimento Interno da Câmara, consta que deve ser observado um dos prazos estipulados nas diversas leis administrativas vigentes.

Nesse cenário, os impetrantes sustentam merecer reforma o pronunciamento impugnado, uma vez que⁶⁶:

- (i) a Constituição Federal prevê a razoável duração do processo;
- (ii) o Chefe do Poder Executivo é litisconsorte nesta ação mandamental;
- (iii) o entendimento é no sentido de estar presente direito líquido e certo dos impetrantes;
- (iv) não se pode considerar a possibilidade da existência de um silêncio eloquente;
- (v) é autorizada a aplicação analógica dos prazos definidos nas várias leis administrativas em vigor;
- (vi) o Supremo, ao julgar a ADPF 378, determinou que, a despeito de haver omissão procedimental, o Presidente da Câmara dos Deputados não possui discricionariedade arbitrária;
- (vii) o “bloqueio unipessoal” do Chefe da Casa Legislativa em dar andamento aos processos de apuração de crime de responsabilidade viola normas constitucionais e infraconstitucionais, representando “incentivo indevido, verdadeira chantagem política contra o próprio Chefe do Executivo”;
- (viii) não se aplica à espécie a decisão proferida no MS 37.832;
- (ix) é devida a interferência judicial no tema a ser

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37083 AgR. Relator: Min. Nunes Marques

⁶⁶ *Idem*.

analisado; (x) por ser diferente o juízo político e jurídico da matéria em discussão, esta Corte ressalta inoportuna a observância do princípio *in dubio pro societati*; (xi) não se pretende revogar o “resultado das eleições”; (xii) houve ingresso no mérito do debate e a análise judicial da causa é medida excepcional para solucionar o impasse; (xiii) o Presidente da República limitou-se, em sua defesa, a discutir questões formais e não negou o cometimento do crime de responsabilidade; de modo que deve ser aplicada a revelia; (xiv) o juízo de apreciação de denúncia por crime de responsabilidade não é mero ato interna corporis e, ainda que assim seja, o Supremo, excepcionalmente, entende que é possível o exame da matéria, se existir conotação jurídico-constitucional, como é o caso; (xv) devem ser conhecidos os precedentes não judiciais apresentados.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reconheceu que a Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara não preveem a fixação de prazo para que o *impeachment* seja analisado pelo Presidente daquela Casa Legislativa. Invocar o uso de prazos da legislação administrativa é descabido, uma vez que o procedimento em discussão é eminentemente constitucional, de teor político e subordinado à discricionariedade dos agentes autorizados pela Carta da República. Diz o Min. Nunes Marques que “não há critério jurídico que permita ao Poder Judiciário interferir em suposta mora atribuída ao Presidente da Câmara dos Deputados, por se tratar de *ato interna corporis*”⁶⁷.

Da mesma forma, qualquer medida judicial que determine prazo para o Presidente da Câmara dos Deputados apreciar o mencionado pedido viola a independência entre os Poderes Legislativo e Judiciário. Além da competência para elaborar as leis, cabe ao Legislativo instaurar, ou não, processo de *impeachment* contra o Presidente da República. Assim, segue-se a jurisprudência da Corte em relação aos atos *interna corporis*: MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-073, 10/04/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 13/9/2006; MS 34406, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992.

Nesse quadro, o Min. DIAS TOFFOLI, no julgamento do MS 37.920-AgR, Primeira Turma, DJe de 08/11/2021, afirmou que:

"descabe confundir o direito subjetivo de apresentar petição a órgão competente para se apreciar determinada demanda com imposição de prazo para o processamento do pedido, o qual se submete a regramento específico, no caso, a Lei

⁶⁷ *Ibidem*.

no 1.079/50 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶⁸.

Percebe-se, portanto, a continuidade da jurisprudência de contenção e restrição em relação à intervenção no Poder Legislativo, de modo a iluminar o significado de separação dos poderes e dar autonomia à agenda legislativa.

2.2.5. MS 27931: o caso do sobrestamento da pauta pelas Medidas Provisórias

Passa-se ao exame do MS 27931⁶⁹, julgado no dia 29 de junho de 2017, impetrado de maneira preventiva pelos membros do Congresso Nacional Carlos Fernando Coruja, Ronaldo Caiado e José Aníbal contra o Presidente da Câmara dos Deputados, que formalizou, perante o Plenário da Câmara dos Deputados em uma questão de ordem, seu entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas pelas medidas provisórias – previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal – só se aplicaria, supostamente, aos projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória.

Nesse sentido, eles requereram, em sede de controle incidental, a declaração de inconstitucionalidade da interpretação dada pela autoridade coatora ao § 6º do art. 62 da Carta Política da República e a concessão da ordem judicial para que o Presidente da Câmara se abstenha de colocar em qualquer espécie de proposição legislativa, até que se ultime a votação de todas as medidas provisórias que, eventualmente, estiverem sobrestando a pauta.

A Advocacia-Geral da União se manifestou pela não concessão da ordem mandamental ante a ausência de direito líquido e certo e o Ministério Público Federal também opinou pela denegação, haja vista o respeito à separação dos poderes. Desse modo, o Presidente da Câmara dos Deputados fundamentou sua decisão com base no fundamento meramente político de que se as medidas provisórias trancassem a pauta, haveria uma paralisação das votações durante um tempo razoável, de sorte a prejudicar o bom andamento dos trabalhos legislativos. Por sua vez, o outro fundamento tem natureza jurídica: a Constituição inaugurou, política e juridicamente, um Estado Democrático de Direito, em que há igualdade absoluta entre os poderes do Estado, de sorte que a edição de medidas provisórias, com força de lei, é uma exceção ao princípio segundo o qual ao Legislativo incumbe legislar e exceções não podem ser interpretados de forma ampliativa.

Além disso, aduz o Presidente da Câmara que a interpretação sistêmica da expressão

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37.920-AgR. Relator: Min. Dias Toffoli.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 27931. Relator: Min. Celso de Mello.

“todas as demais deliberações legislativas” conduz ao entendimento de “todas deliberações legislativas ordinárias”, já que a medida provisória não pode tratar de uma série de temas sensíveis à República, como lei complementar, emenda constitucional, decreto legislativo, matéria *interna corporis* da Câmara e do Senado, e o trancamento de pauta travaria os debates sobre temas mais urgentes para a República Federativa do Brasil. Nessa seara, o Min. Celso de Mello entendeu que essa problemática não se qualificava como ato *interna corporis*, pois há um conflito diretamente de índole constitucional referente à interpretação do §6º do art. 62 da Constituição Federal.

Nesse fluxo, o Min. Celso de Mello, relator do caso, asseverou que a competência extraordinária de editar medidas provisórias não pode legitimar práticas de cesarismo governamental nem inibir o exercício pelo Congresso Nacional, de sua função primária de legislar, de modo que o trancamento de toda a pauta por medidas provisórias implica o esvaziamento das funções legislativas. Assim, o relator concordou com os argumentos explicitado pelo Presidente da Câmara e a Min. Carmen Lúcia concordou com essa tese com base na interpretação das normas constitucionais a partir do princípio da unidade, a fim de respeitar todo o sistema interno e unitário de normas e princípios, calcados na separação dos poderes.

Ademais, o Min. Luiz Fux concordou que a interpretação constitucional do Presidente da Câmara constituía uma reação legítima à tentativa de controle hegemônico, do presidente da República, do poder de agenda do Poder Legislativo, por meio do exercício compulsivo de edição de medidas provisórias. Cumpre ressaltar que o próprio Presidente da República se manifestou pela denegação da ordem e da manutenção da interpretação constitucional dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Dessarte, o Supremo votou conforme o voto do Relator Min. Celso de Mello, com exceção da divergência do Min. Marco Aurélio e do Min. Ricardo Lewandowski, que participava de um Seminário de Verão em 2017, de sorte a engendrar uma interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, para restringir a exegese do art. 62, §6º, da CRFB/88. Assim, verifica-se que o Poder Judiciário agiu pela autonomia da Câmara dos Deputados de pautar a sua agenda política e pela transcendência da mera questão *interna corporis*, haja vista se tratar de uma interpretação constitucional.

2.3. Síntese do significado de matéria *interna corporis*

As matérias *interna corporis* no Poder Legislativo, notadamente, na esfera federal, o

Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado, são atos internos que corporificam a estrutura interna e dão especificidades e concretude aos procedimentos constitucionais e políticos, os quais a Constituição não teve a miudeza de descrever por ser muito particular e operacional. Nesse sentido, na Constituição francesa de 1791 se notabilizou pela impossibilidade do controle judicial de atos legislativos, como resposta ao absolutismo monárquico, na medida em que os juízes eram amigos do rei, de modo que, a partir da restauração monárquica na Europa, a doutrina de proteção dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo contra o controle do Poder Judiciário ganhou força, a fim de garantir a independência do Parlamento⁷⁰.

Cumprir destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil garante a competência privativa para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para elaborarem seus regimentos internos nos arts. 51, inciso III, e 52, inciso XII, respectivamente. Dessa forma, os regimentos internos das Casas Legislativas possuem força vinculante *interna corporis* e constituem a resolução como espécie normativa, de modo que ele obriga somente os parlamentares no exercício da atividade legislativa, não dispondo, em regra, de direitos e obrigações de terceiros e não podendo suprimir direitos e deveres expostos na Constituição e nas leis⁷¹. Por conseguinte, as normas *interna corporis* do Poder Legislativo em qualquer ente da federação devem obrigatoriamente seguir o modelo de processo legislativo delineado na Constituição Federal nos arts. 59 a 69, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 102.

Além disso, segundo a professora Roberta Simões, o texto constitucional reconheceu a importância das comissões para a organização e o planejamento legislativo, de modo a delegar para sua organização para a matéria *interna corporis*, a fim de racionalizar os trabalhos legislativos por meio de órgãos com poucos parlamentares, com divisão de tarefas e com otimização de tempo. Nesse raciocínio, também ocorre a especialização dos trabalhos parlamentares por meio da divisão das comissões em áreas temáticas, em que os parlamentares mais experientes na área atuam, de sorte a gerar mais profundidade na discussão. Por conseguinte, há um lugar para a escuta da população por meio da realização de audiências públicas nas comissões, que o plenário não permite, tendo em vista que nas

⁷⁰ DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. Revista de Informação Legislativa, v. 52, n. 208, p. 341-357, 2015.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, 6a ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 495.

comissões são menores e há maiores chances de os parlamentares ouvirem com atenção⁷².

Assim, o jurista Rudolf Von Gneist, na metade do século XIX, defendia que os procedimentos internos do Legislativo não poderiam ser objetos de controle judicial, enquanto as leis, por sua vez, poderiam ter a validade questionada judicialmente⁷³. Dessa forma, seguindo tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, com algumas exceções, como a ADPF 378/DF, tem se contido a analisar o mérito de decisões meramente *interna corporis*, conforme algumas decisões recentes, como o RE 1297884, o MS 34099 AgR, a ADI 6998, o MS 36662 AgR, o MS 38199 MC.

Desse modo, os atos *interna corporis* do Poder Legislativo representam, por exemplo, eleições internas, regimes de tramitação de proposição, a posse dos deputados, a formação de blocos parlamentares, as atribuições e competências da Mesa, do Presidente, dos Secretários e do Corregedor, a ordem dos trabalhos, os modos e meios de fiscalização e controle. Portanto, constituem atos administrativos especiais, segundo a definição de José Cretella Júnior⁷⁴, de modo a não serem exclusivamente políticos, apesar de serem de observância discricionária da Mesa, do Presidente ou do Plenário, quando não tiverem violação direta à Constituição Federal. Por outro lado, para Vidal Serrano Nunes Júnior e Marcelo Sciorilli, esses atos são “atos de governo, cujo fundamento é extraído diretamente do texto constitucional”, tendo também como exemplos, dentro do Poder Executivo, a concessão de indulto pelo Presidente da República (art. 84, XII da CF/88) e a permissão de tropas estrangeiras transitarem em território nacional (art. 84, XXII, da CF/88) e, dentro do Poder Judiciário, os regimentos internos, forma de tomada de votos e dias e horários das sessões⁷⁵.

Por sua vez, segundo Paulo Magalhães da Costa, os atos *interna corporis* podem ser conceituados como:

“os emanados no uso de competência constitucional, com grande margem de apreciação quanto aos juízos de conveniência e oportunidade e que diriam respeito aos altos interesses do Estado e à vida da coletividade e, por isso mesmo, para parcela da doutrina e da jurisprudência, insindicaíveis jurisdicionalmente.”

Assim, devido ao seu caráter especial, esses atos estão sujeitos a um controle peculiar

⁷² NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

⁷³ DE ARAGÃO, João Carlos Medeiros. Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos *interna corporis* do Congresso Nacional. Edições Câmara, 2013.

⁷⁴ CRETILLA JÚNIOR, José. Dos Atos Administrativos Especiais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

⁷⁵ JÚNIOR, Vidal Serrano N.; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública Ação Popular Habeas Data - Mandado De Injunção ADIN**. Grupo Almedina, 2021. E-book. ISBN 9786556273112. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273112/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar, quando ofenderem direitos individuais ou coletivos ao devido processo legislativo, ou por estarem eivados de vícios de legalidade ou constitucionalidade⁷⁶.

3. Análise crítica da ADPF 378

O presente capítulo tem o fito de fazer uma análise crítica da ADPF 378 a partir da análise sobre a coerência e a suficiência dos parâmetros de delimitação de matéria *interna corporis* na ADPF 378 tendo em vista a separação e a independência dos poderes e a jurisprudência da corte.

Dessa forma, ressalta-se que os parâmetros utilizados foram: (i) os princípios constitucionais sensíveis ao processo, pois no caso a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal foram utilizados para balizar o entendimento da necessidade de defesa prévia após a acusação; (ii) o pragmatismo, tendo em vista que a proibição de candidaturas avulsas para a Comissão especial de *impeachment* em nada encontra limites na CF/88, sendo resultado de uma interpretação extensiva, a fim de proibir que a Chapa 2, notadamente pró-*impeachment*, fosse, de fato, eleita; (iii) a subsidiariedade, ou seja, a falta de norma regulamentadora na lei ou na Constituição autoriza o uso suplementar do RICD e do RISF, pois no caso Dilma foi unânime que a matéria *interna corporis* dos Regimentos da Câmara e do Senado tem caráter subsidiário no processo de *impeachment*; (iv) a discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna, de modo que não se aplicam o impedimento e a suspeição ao Presidente da Câmara.

Assim, primeiramente, ao se propor uma reflexão sobre a coerência dos parâmetros de delimitação de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo na ADPF 378/DF com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, constata-se que em parte os parâmetros foram em parte seguidos, mas, por outro lado, os outros parâmetros foram criados, diante da complexidade do problema, que envolvia a sobreposição de três textos: a Constituição Federal, a lei do *impeachment* e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É importante dizer que o significado de coerência utilizado nessa pesquisa é o mesmo de Dworkin: decidir casos semelhantes da mesma maneira⁷⁷.

Dessa forma, observa-se que houve uma coerência no que toca aos pontos da intervenção em matéria *interna corporis* no caso de violação às normas constitucionais e aos

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ DWORKIN, Ronald. O império do direito. 3ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

princípios, pois a jurisprudência caminha nesse entendimento há um certo tempo. Além disso, o marco teórico da Ana Paula de Barcellos utilizado nesta pesquisa também sugere que o Supremo afasta a questão regimental para proteger elementos constitucionais relevantes, como o devido processo legislativo, o direito das minorias e a transparência.

Por conseguinte, revela-se tal entendimento na ADPF 378/DF nos pontos em que o Supremo deferiu integralmente o pedido, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação, vencido o Ministro Marco Aurélio; por unanimidade, em deferir integralmente o pedido, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória; o pedido da cautelar incidental (forma de votação), por maioria, em deferir integralmente o pedido para reconhecer que a eleição da comissão especial somente pode se dar por voto aberto, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Teori Zavascki, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Também houve uma coerência em relação à subsidiariedade do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para preencher as lacunas da Constituição Federal e da lei do *impeachment*, tendo em vista que a própria Constituição da República no art. 58, *caput*, e §2º, inciso I, delega para o regimento atribuições de detalhamento do serviço das comissões e da votação e discussão de projetos de lei e a jurisprudência também afirma esse entendimento, como foi demonstrado acima. Nesse sentido, o Supremo, por unanimidade, deferiu parcialmente o pedido para estabelecer, em interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei no 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes. Outro ponto importante de coerência da ADPF 378 em relação ao *impeachment* de Collor foi a aplicação analógica do quórum de maioria simples, estabelecido pela lei do *impeachment* para a instauração do processo no Senado, relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR, tendo em vista a ausência de regras específicas regimentais, o que confirma o caráter subsidiário das normas *interna corporis*.

Por sua vez, a discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna, é um parâmetro bastante utilizado na jurisprudência do Supremo, especialmente, no caso do MS 31816 AgR⁷⁸, julgada em 2013 e sob relatoria do saudoso Min. Teori Zavascki, em que o Supremo asseverou a discricionariedade do Congresso Nacional em apreciar os vetos da Presidência da República

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 31816 AgR. Relator: Min. Teori Zavascki.

quando achar conveniente, ou seja, não há ordem para apreciação de veto: há mais de 3.000 (três mil) vetos a serem apreciados, então um veto mais antigo pode ser julgado depois de um veto mais novo, pois a matéria perfaz a agenda política do Congresso.

Desse modo, em conformidade com o parâmetro da discricionariedade política, o Supremo definiu que não se aplicam subsidiariamente o impedimento e a suspeição, institutos processuais reservados aos sujeitos processuais, como o juiz e o Ministério Público ao Presidente da Câmara. À vista disso, reconheceu-se que, embora o art. 38 da Lei no 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, os parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados.

Portanto, houve coerência, isto é, a Corte seguiu seus precedentes em três parâmetros balizadores na delimitação de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo: (i) não violação à normas constitucionais e princípios constitucionais sensíveis; (ii) subsidiariedade da matéria regimental; (iii) discricionariedade política. Além disso, outro argumento que justifica a coerência da Corte à luz de sua jurisprudência reside no fato de que o Supremo seguiu o mesmo entendimento firmado no MS 21564, que tratou do *impeachment* do Collor, pois ele afirmou que a Câmara dos Deputados exerce um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia, de modo que a Câmara não é um tribunal de pronúncia, com quis a lei 1.070/50 nos arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte. Assim, também houve coerência na definição da obrigatoriedade do voto aberto para a eleição da Comissão especial, como ocorreu no caso Collor.

Por outro lado, houve uma incoerência da jurisprudência da corte em um dos parâmetros: o pragmatismo, que foi usado para que fosse declarada a inconstitucionalidade das chapas avulsas, mesmo que a Constituição da República fosse completamente silente sobre o tema.

Nesse sentido, o pragmatismo é uma escola de pensamento jurídico surgida nos Estados Unidos no início do século XIX, a qual tem várias correntes internas e vários pensadores, como Richard Posner, Richard Rorty, Peirce, e se volta para a análise das consequências da decisão jurídica. Nesse contexto, usa-se o pragmatismo com o significado de Charles Peirce: “o pragmatismo enquanto um critério de significação e defendia que o significado de qualquer conceito nada mais seria do que a soma de todas as consequências

práticas possíveis”⁷⁹. Dessa forma, percebe-se que o ativismo judicial se vale justamente do raciocínio pragmático, uma vez que a interpretação do direito vai além dos enunciados legais, de modo a importar mais as consequências práticas da decisão do que a conformidade ou não com a lei⁸⁰.

Por conseguinte, as correntes do pragmatismo têm um ponto em comum: elas têm um avesso às abstrações da lei, da moral e dos conceitos, a fim de ter uma preocupação prospectiva, isto é, importa mais as consequências advindas da interpretação judicial em detrimento da visão retrospectiva das decisões judiciais, pautadas na jurisprudência⁸¹. Nesse ponto, é importante destacar que o raciocínio pragmático dá aos juízes uma maior liberdade subjetiva na hora de aplicar o direito, visto que ele tem três características fundamentais: (i) antifundacionismo, isto é, a rejeição de um princípio que atue como fundamento das decisões judiciais⁸²; (ii) contextualismo, ou seja, enfatizar o papel da experiência humana, com suas crenças, tradições e ideias no resultado da investigação filosófica e ligar os conceitos e práticas jurídicas a sua origem sociocultural⁸³; (iii) consequencialismo, que significa que quando uma norma tem vários significados distintos, deve-se optar por aquele que tem as melhores consequências práticas⁸⁴.

Assim, reconhece-se que houve o uso do pragmatismo em um dos parâmetros balizadores do significado de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo na ADPF 378/DF, o que não implica dizer que os juízes que votaram a favor desse parâmetro sejam, em sua prática jurídica, pragmáticos em outros julgados. Nesse sentido, essa constatação parte três argumentos principais.

O primeiro deles é que, na Constituição da República Federativa do Brasil, não há nenhum dispositivo que disciplina a forma de indicação das Comissões, de modo que ela apenas trata no art. 58, §1º, que as comissões têm de ter proporcionalidade partidária, mas não diz como. Nesse sentido, o próprio relator da ADPF 378/DF, Min. Edson Fachin, reconheceu que tanto a indicação feita por líderes a ser submetida à votação perante o Plenário da Câmara

⁷⁹ QUARELLI, Vinicius. Afinal de contas, o que é o pragmatismo (jurídico)?. ConJur, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-19/diario-classe-afinal-contas-pragmatismo-juridico/>

⁸⁰ NUNES, Rafael Alves. O pragmatismo jurídico: sua influência na formação de juristas tecnicistas e os riscos para o Estado Democrático de Direito. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=84f2e494266e3d8b>

⁸¹ DE ALMEIDA, Leonardo Monteiro Crespo; REGO, George Browne. Pragmatismo jurídico e decisão judicial. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 20, n. 2, p. 404-429, 2015.

⁸² *Idem*.

⁸³ LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; ARGUELHES, Diego Werneck. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial: caracterização, estratégias e implicações. 2009.

⁸⁴ *Idem*.

dos Deputados, quanto a concorrência entre chapas oficial e avulsa, ambas as formas satisfazem os critérios formativos da comissão.

Assim, segundo o Min. Edson Fachin, não há prejuízo significativo à defesa do imputado de crime de responsabilidade, visto que a vitória de uma ou de outra chapa não possui potencial de afronta direta à representatividade partidária de toda a base governista ou oposicionista. Nesse fluxo, o trabalho da comissão especial é essencialmente instrutório e opinativo, tendo em conta que as decisões políticas de deliberar sobre a denúncia e de autorizar a instauração do processo estão reservadas ao Plenário da Câmara dos Deputados, por força da Lei 1.079/50.

Dessa maneira, a argumentação do Min. Fachin defendeu que não cabe ao Poder Judiciário, mesmo em sede de jurisdição constitucional, tolher uma opção legitimamente feita pela Câmara dos Deputados no pleno exercício de uma liberdade política que lhe é conferida pela ordem constitucional, na medida em que o art. 58, §1º, da Constituição da República de 1988 não veda as chapas avulsas. À vista disso, esse entendimento, que se alinha aos ditames legais, foi seguido pelos Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

O segundo argumento diz respeito à argumentação desenvolvida pelo voto divergente do Min. Luís Roberto Barroso, que privilegiou as consequências práticas e as vantagens da declaração de inconstitucionalidade das chapas avulsas para a formação da comissão especial. Revela-se que o Min. Barroso sustentou sua tese no fato de que se havia criado uma chapa em oposição a que constava por indicação dos líderes partidários e que tal chapa reuniria basicamente integrantes de segmentos de partidos políticos que não se sentiram contemplados pela indicação feita pelo líder. Nesse sentido, a escolha entre tal chapa oposicionista e a que havia se iniciado por indicação dos líderes teria sido levada à deliberação do Plenário da Câmara por voto secreto, sem que houvesse sequer o quantitativo total de representantes em cada uma delas, e que se pudesse, assim, assegurar a proporcionalidade dos blocos parlamentares ou partidos na composição final. Portanto, percebe-se que o argumento do Min. Barroso se centrou nas consequências da chapa avulsa, isto é, na ausência de proporcionalidade partidária, mas não em um mandamento constitucional que proibia expressamente as chapas avulsas.

O terceiro argumento consiste na não observância da própria jurisprudência, visto que uma das premissas do pragmatismo jurídico é o olhar prospectivo e, não, retrospectivo. Nesse fluxo, a argumentação se centrou na autoridade do Regimento Interno da Câmara que manda as Comissões serem indicadas por líderes dos partidos, não abrindo margem para candidaturas avulsas e para votação do Plenário para a formação da Comissão, como efetivamente ocorreu.

Observa-se que esse argumento tem um problema: o Supremo, em diversas oportunidades, reconheceu até então que, quando a controvérsia é a interpretação e a efetivação de norma regimental, o caso não é de sua alçada, de sorte a constituir uma matéria *interna corporis* do Poder Legislativo. Entende-se também que, no silêncio eloquente da Constituição sobre a indicação de líderes ou a constituição de chapas avulsas da Comissão especial de *impeachment*, prevalece a interpretação meramente regimental, que o Supremo Tribunal Federal normalmente afirma não ter competência, mas na ADPF 378/DF expandiu sua competência para interpretar as normas do Regimento da Câmara, mais especificamente o art. 33, §1º, do RICD:

“§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.”⁸⁵

Dessa maneira, no final das contas, prevaleceu-se o entendimento do Min. Barroso, que defendia o princípio da autonomia partidária e que o art. 19 da lei do *impeachment* cristaliza que a Comissão especial de *impeachment* será eleita e, na leitura do Min. Barroso, dentre os vários significados da palavra “eleita”, um deles é “escolhida”, de tal modo a legitimar a indicação dos líderes partidários. Essa posição foi seguida pelos Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, e Edson Fachin.

Além disso, nessa situação não há como o Caso Collor servir de parâmetro, pois na constituição da Comissão Especial no *impeachment* do Presidente Collor, houve eleição e a votação foi aberta na constituição da Comissão Especial de *Impeachment*.

Dessarte, ressalta-se que tal entendimento, apesar de não seguir a jurisprudência da Corte sobre atos *interna corporis*, não é puramente isolado, haja vista que nos embargos de declaração do RE 1297884, que foi escolhido como paradigma da controvérsia do Tema 1.120, o Supremo declarou que⁸⁶:

A deferência jurisprudencial à doutrina dos atos *interna corporis*, contudo, não significa um afastamento absoluto do controle de constitucionalidade: quando as normas regimentais geram um resultado inconstitucional, a liberdade de conformação do Poder Legislativo deve ser mitigada, devendo prevalecer os demais princípios constitucionais sobre o da separação dos poderes, tomando-se como parâmetro de controle não somente os dispositivos constitucionais pertinentes especificamente ao processo legislativo, mas o texto constitucional como um todo.

⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>. Acesso em: 8 de maio de 2024.

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1297884 ED. Relator: Min. Dias Toffoli.

Nesse fluxo, destaca-se que houve também o uso, nesse caso, do raciocínio de que quando os atos *interna corporis* tiverem um resultado inconstitucional, o Poder Judiciário pode interferir na agenda interna do Poder Legislativo. Apesar disso, os precedentes demonstram que na maioria dos casos envolvendo matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, há uma tendência à autocontenção do Supremo Tribunal Federal, de modo a se adotar o entendimento de que o parâmetro interpretativo do pragmatismo não é muito coerente com a jurisprudência da Corte. Isso também é retratado na pesquisa da Ana Paula de Barcellos, quando ela observa que “o possível impacto sobre normas constitucionais é um argumento capaz de derrotar com relativa facilidade aquele outro da interpretação das normas regimentais”⁸⁷.

Observa-se também a dubiedade e a vagueza da expressão “resultado inconstitucional”. O que seria um “resultado inconstitucional”? Essa expressão pode ter ou apresentar vários sentidos, veja-se um exemplo: um resultado inconstitucional pode ser a manutenção na Presidência da República de um Presidente que praticou inúmeros crimes de responsabilidade ao longo do mandato, mas o Presidente da Câmara dos Deputados nunca despachou a denúncia. Além disso, ela pode significar que uma proposição importante, como um Código, não pode ter o rito de urgência, haja vista a perda da qualidade da discussão legislativa e da votação apressada, de modo a resultar em um Código desatualizado e que não atende aos interesses da maioria dos *stake holders*. Constata-se que a incerteza da expressão “resultado inconstitucional” pode significar uma carta branca para que o Supremo intervenha na agenda do Legislativo a seu bel-prazer.

Ressalta-se primordialmente que não há intenção de fazer uma crítica ao posicionamento pragmático, porque esse não é o intuito da presente pesquisa. Há apenas a descrição de que o parâmetro pragmático utilizado para declarar a inconstitucionalidade das candidaturas avulsas da Comissão especial de *Impeachment* não é coerente com a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira.

Por sua vez, passa-se ao exame do segundo quesito: os parâmetros de delimitação de matéria *interna corporis* na ADPF 378 são suficientes tendo em vista a separação e a independência dos poderes?

Segundo a posição da professora Roberta Simões, uma das características do “Supremo Parlamentar” é o desconhecimento das práticas parlamentares aliado com a

⁸⁷ BARCELLOS, ANA PAULA DE. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021.

idealização da política⁸⁸. Nesse esteio, é possível que a política seja muito mais dinâmica, veloz, pragmática, opaca e realista, ao passo que o Poder Judiciário é mais técnico, moroso, principiológico, moralista e legalista.

À vista disso, um dos parâmetros usados pelo Supremo Tribunal Federal para delimitar se uma matéria é ou não *interna corporis* é justamente a violação a certos princípios e normas constitucionais. Primeiramente, é salutar fazer uma distinção entre princípios e regras: conforme Dworkin, os primeiros são mandamentos de otimização podem ser sopesados, já os segundos são normas jurídicas que impõem direitos e obrigações e são aplicados na lógica 8 ou 80, ou seja, ou não são aplicados ou são aplicados⁸⁹.

Nesse contexto, é importante relembra a posição de Dworkin, que defende justamente o caráter íntegro do Direito por meio da complexa rede de princípios, a fim de, através da única, justa e melhor interpretação possível para o caso concreto, tido como irrepetível⁹⁰. Tendo isso em vista, para Dworkin, o ordenamento jurídico e sua aplicação devem se pautar em princípios e estes estão interligados a uma moral precursora. Cabe lembrar que no contexto vivenciado a teoria da interpretação de Dworkin retoma o direito voltado para o outro, visto que com o positivismo e as tragédias consequentes da Primeira e Segunda Guerra Mundial houve um movimento de retorno da noção sobre direitos universais, no qual ocorreu a demanda por uma legitimação das novas ideias que iriam nortear o pós-guerra⁹¹.

Outrossim, a interpretação para Dworkin não está subordinada a repetir o que o passado disse, mas para, do ponto de vista teleológico, escrever um novo capítulo no “romance” da jurisprudência, de sorte a garantir o bem comum e a boa convivência social, por isso, é mais justa que a fria intenção de previsibilidade do método hermenêutico de Kelsen⁹².

Dessarte, destaca-se que o uso abusivo de princípios para justificar uma tomada ou não de intervenção judicial tem o condão de minar a ordem constitucional, segundo o professor Marcelo Neves. Assim, usar princípios como parâmetros para a delimitação de matéria *interna corporis* pode ser um problema, se for usado de maneira maleável e com técnica

⁸⁸ NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

⁸⁹ DWORKIN, Ronald. O império do direito. 3ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

⁹⁰ NETTO, CARVALHO. Menelick de. A interpretação das leis: um problema metajurídico ou uma questão essencial do Direito? De Hans Kelsen a Ronald Dworkin. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 3, p. 27-30, 1997.

⁹¹ DWORKIN, Ronald. Direito, filosofia e interpretação. Tradução Raíssa R. Mendes. In: Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nº 3(5), p. 27- 51, jan/jun. 1997. Disponível

em:<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/05/dfi.pdf> Acesso em: 30 abr. 2024.

⁹² *Idem*.

imprecisa, de sorte a revelar um estilo *ad hoc* da jurisprudência brasileira. Nesse fluxo, o casuísmo vindo dessa prática é descomprometido com a força normativa da Constituição e concentra-se em efeitos de curto prazo⁹³.

Não há como construir um sistema de precedentes no Brasil, se cada caso pode ser sopesado ou ponderado por princípios. Nesse sentido, Marcelo Neves aponta⁹⁴:

“Na jurisdição constitucional brasileira, problema persistente em relação ao manuseio dos princípios constitucionais, da técnica da proporcionalidade e do modelo de ponderação, assim como também ao emprego de outras estratégias argumentativas, reside no fato de que a decisão e os argumentos utilizados para fundamentá-las tendem a limitar-se ao caso concreto *sub judice*, mas não oferecem critérios para que se reduza o “valor surpresa” das decisões de futuros casos em que haja identidade jurídica dos fatos subjacentes. Dessa maneira, começa a história, novamente, a cada caso, ao sabor das novidades metodológicas e doutrinárias.”

Portanto, se por um lado, os princípios ajudam a dar integridade ao direito e garantir a justiça, por outro, ele gera insegurança jurídica, pois não se sabe qual princípio o julgador vai sopesar para fundamentar sua decisão. Desse modo, a própria organização administrativa do Supremo conduz para um julgamento em que não se sabe qual fundamento jurídico foi usado com maior peso, haja vista que, apesar de chegar a um resultado comum, cada Ministro apresenta votos em separado, com as mais diversas fundamentações, de sorte a, no final, resultar em um acórdão inconsistente⁹⁵.

Cria-se uma dificuldade para seguir precedentes para casos futuros se os fundamentos são, muitas vezes, contraditórios, haja vista o juízo individual de cada Ministro⁹⁶. Nesse esteio, a metáfora das onze ilhas é elucidativa na compreensão desse fenômeno, tendo em vista que há um isolamento de cada Ministro do Supremo na hora de construir o voto e no momento de apresentação do resultado final⁹⁷. Assim, a falta de clareza e consistência nas decisões geram maleabilidade, em que as “exceções” podem se tornar a regra, como pode ser observado na divergência do Min. Barroso que, interpretando e fazendo cumprir o regimento interno e defendendo o princípio da autonomia partidária, fez com que as chapas avulsas fossem consideradas inconstitucionais, sendo que a jurisprudência da Corte à época e depois desse julgado confirma o entendimento que interpretação de normas regimentais não é da alçada do Poder Judiciário.

Pensa-se, portanto, que os parâmetros calcados em princípios do Supremo Tribunal

⁹³ NEVES, MARCELO. Entre Hídra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 1, n. 1, 2014.

Federal para a delimitação de matéria *interna corporis* na ADPF do *Impeachment* no ponto da inconstitucionalidade da comissão avulsa são frutos de uma ponderação *ad hoc*, pois são realizadas a partir apenas da ofensa ao princípio da autonomia partidária, das peculiaridades de um caso concreto e por meio de uma ponderação maleável, não oferecendo critério para outros casos que apareçam e sendo insuficientes tendo em vista a separação dos Poderes e sob a ótica do Poder Legislativo, de modo a ser constitucionalmente inconsistente. Percebe-se que a agenda política padece do problema da excessiva judicialização e o Poder Judiciário pode intervir nessa agenda quando encontrar o princípio apropriado em virtude da vagueza e da imprecisão, de sorte a conduzir para a incerteza jurídica e para o afastamento de um sistema de precedentes consolidados. Dessa forma, não há como os parlamentares realizarem a ação política corretamente e com independência, pois o Poder Judiciário tem uma “carta branca” para intervir nos assuntos internos.

O próprio Min. Gilmar Mendes reconhece o uso *ad hoc* de princípios para declarar a inconstitucionalidade das comissões avulsas⁹⁸:

“Mas, entre nós, esse quadro de domínio das diretorias, dos órgãos diretivos assumiu uma situação conhecida de total domínio, de imposição por parte dos órgãos diretivos. Então, a gente vem e caça a possibilidade de a Câmara se manifestar. É claro que há o parâmetro da representação parlamentar, do quadro plural, proporcional. Porém, estamos dizendo que cabe ao partido indicar. Quer dizer, que eleição é essa? De que eleição nós estamos falando? De que vale falar que é eleição secreta? Se se trata de manipular esse processo, então, está, assumamos, mas assumamos que estamos fazendo uma manipulação do processo para efeito *ad hoc*, para interferir no processo. Se é disso que se cuida, mas vamos dar a cara a tapa. Vamos assumir que estamos fazendo isso com endereço certo. Estamos tomando uma decisão casuística. Se se trata de ter regras claras e de respeitar a autonomia do Parlamento, então, vamos respeitar. Se se trata de eleição, por que não se trata de eleição? Por que não se falou em indicação para uma questão das mais sérias que se coloca no Parlamento, que é a questão do impeachment, em que se convolam as duas casas em julgadoras, em sentido amplo.”

Nessa linha, o professor Marcelo Neves propõe o “Juiz Iolau”, apto a enfrentar a relação complexa entre princípios e normas, de maneira que ele não se subordina de maneira desorientada aos princípios com argumentações *ad hoc*, restritas a um caso particular e desconectados da realidade social, e não se apega ao formalismo rígido de regras, mas, sim, trata a ponderação como um recurso escasso, que pode ser usado de maneira comparativa, considerando sistemas sociais, pessoas e grupos, e de maneira definitiva, a fim de poder ser usado em casos futuros⁹⁹.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF. Relator: Min. Edson Fachin.

⁹⁹ NEVES, MARCELO. Entre Hídria e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

4. Considerações finais

Ao se propor uma reflexão sobre a relevância do tema abordado na presente pesquisa, observa-se que há uma atualidade, tendo em vista que a figura do “Supremo Parlamentar” tem entrado na cena política há alguns anos para tornar mais “justas” e “claras” as regras do jogo. Nesse sentido, um dos exemplos mais recentes, mas não abordados nessa pesquisa por conta da metodologia de pesquisa utilizada, foi o caso do Orçamento Secreto, no final de 2022, que versou sobre as emendas do relator (RP9), em que havia falta de transparência da execução orçamentária.

Assim, a professora Roberta Simões defende que é justamente nos contextos em que há um desprestígio do Poder Legislativo e uma “supremacia judicial” que acontecem precedentes predatórios à autonomia *interna corporis* do Poder Legislativo¹⁰⁰. Dessa forma, trabalhos acadêmicos recentes tem abordado o conceito de matéria *interna corporis*¹⁰¹ e as aplicações da tese fixada no tema 1.120, que destaca a doutrina *interna corporis*.¹⁰²

Nesse esteio, percebe-se que é um tema muito controverso e bastante atual, tendo em vista que a atual postura de autocontenção que o Supremo tem adotado nos últimos anos comporta exceções estratégicas, vistas muitas vezes em momentos políticos de crise constitucional e ruptura institucional, em que há uma tensão mais intensa entre os três poderes, como é o caso do *Impeachment*, analisado na presente monografia. Segundo os estudos sobre as Cortes Constitucionais na América Latina de Helmke e Figueroa, a Corte Constitucional brasileira é caracterizada justamente pelo envolvimento em disputas intergovernamentais, chamado de controle horizontal, e pela capacidade de decidir casos contra os interesses da Presidência da República¹⁰³.

Assim, o “Supremo Parlamentar” pode ser visto no caso Collor, pois o Supremo, no MS 21.564, de relatoria do Min. Carlos Velloso, interpretou o regimento interno da Câmara dos Deputados, de maneira a flexibilizar a autonomia e a separação dos poderes sob o argumento de que havia uma necessidade de garantir a ampla defesa no caso – tratava-se de

¹⁰⁰ NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

¹⁰¹ DE CARVALHO, Lucas César Severino et al. Por uma crítica ao conceito de *interna corporis* no direito político brasileiro. 2022.

¹⁰² NASCIMENTO, Diego Lima do. Limites do controle judicial dos atos do Legislativo: aplicação da tese fixada no Tema 1.120 do Supremo Tribunal Federal. 2023. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

¹⁰³ HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Courts In Latin America. Cambridge University Press, 25 de julho de 2013.

assegurar o prazo de 10 (dez) sessões para a defesa de Collor, prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a defesa nos crimes de responsabilidade, ao invés das 5 (cinco) sessões concedidas pelo Presidente da Câmara, que representavam exatamente o prazo de tramitação de proposições em regime de prioridade estabelecido no Regimento para proposições de iniciativas dos cidadãos, como é o caso do *impeachment*. Da mesma forma, no *impeachment* da Dilma, o STF interpretou os dispositivos do regimento interno da Câmara dos Deputados para assegurar que não é cabível a formação de uma chapa por meio de candidaturas avulsas para a comissão especial de *impeachment*, tema este que a Constituição Federal de 1988 claramente não dispõe.

Nesse raciocínio, a filosofia jurídica de John Hart Ely é iluminadora do problema do alcance do controle de constitucionalidade judicial: o velho dilema entre interpretacionistas – que defendem a limitação dos juízes ao texto legal - e os não interpretacionistas – que argumentam a favor de os juízes irem além da linguagem escrita no documento legal¹⁰⁴. Revela-se que o Supremo adotou uma postura não interpretacionista no Caso Dilma e, em certas situações, substituiu o papel do legislador, uma vez que o Legislativo foi omissivo para a produção de uma nova lei do *impeachment* que se comunicasse com a Constituição Federal: entre os 23 anos do caso Collor e do caso Dilma, o Congresso nunca editou uma lei nova para colmatar a não recepção parcial da lei do *impeachment* e para alinhar a antiga lei a seus regimentos.

Dessarte, constata-se que a pesquisa proposta cumpriu seus objetivos gerais: compreendeu-se os parâmetros interpretativos do Supremo Tribunal Federal de delimitação do conceito de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo no caso da ADPF 378/DF: (i) os princípios constitucionais sensíveis ao processo; (ii) o pragmatismo; (iii) a subsidiariedade; (iv) a discricionariedade política.

Da mesma forma, entendeu-se os parâmetros interpretativos de delimitação de matéria *interna corporis* nos casos em que não há interferência em matéria *interna corporis*: (i) a subsidiariedade, ou seja, a falta de norma regulamentadora, na lei ou na Constituição, autoriza o uso suplementar do RICD e do RISF; (ii) a discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna e a agenda legislativa; (iii) a não violação direta a normas constitucionais e a princípios constitucionais sensíveis.

Observa-se esse padrão nos acórdãos selecionados para análise (ADI 6968, MS

¹⁰⁴ ELY, John Hart. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

24.356, MS 38199 MC, MS 37083 AgR, MS 27931) e em acórdãos encontrados pela metodologia proposta antes do julgamento da ADPF 378: MS 24356, MS 25588 AgR, MS 20247, MS 20464, SS 327 AgR, MS 330705 AgR, MS 20471, MS 22503, MS 22183, MS 22494, MS 20415. Posteriormente ao julgamento da ADPF 378, o Supremo continuou com o entendimento da doutrina *interna corporis* para casos regimentais: ADPF 832, MS 35581 AgR, MS 33705 AgR, Rcl 58739 AgR, SL 1456 AgR, MS 34063 AgR, MS 38485 AgR, MS 34635 AgR.

Por outro lado, nos julgados em que houve interferência em matéria *interna corporis*, os parâmetros de julgamento foram: (i) da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares, como no caso do acesso aos cidadãos ao Plenário da Câmara e da possibilidade do acesso aos deputados de Sessão Deliberativa Extraordinária do Senado Federal que decide sobre a perda de mandato do Presidente do Congresso Nacional; (ii) violação direta à norma constitucional ou a princípio constitucional sensível, como no caso do direito subjetivo das minorias legislativas à CPI. Observa-se esse padrão nos seguintes julgados encontrados pela metodologia proposta: HC 129129, MS 27931, MS 24849, MS 24831, ADI 5127, MS 26441, MS 26900 MC.

Além disso, analisou-se os acórdãos selecionados e se verificou nos casos concretos a natureza da improcedência de controle judicial em atos *interna corporis*, a fim de proteger a autonomia legislativa, a discricionariedade política e as práticas internas de regime de urgência.

Por sua vez, os objetivos específicos também foram atingidos: (i) verificou-se se os parâmetros interpretativos de matéria *interna corporis* da ADPF 378/DF foram, em parte, coerentes com a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira, pois houve o uso dos parâmetros dos princípios e normas constitucionais, da subsidiariedade e da discricionariedade política, mas por outra parte não foram coerentes, pois houve o uso do pragmatismo para declarar a inconstitucionalidade das chapas avulsas da Comissão Especial de *Impeachment*; (ii) identificou-se, a partir da teoria de Marcelo Neves, que os parâmetros interpretativos de matéria *interna corporis* do STF no caso da ADPF 378/DF não foram suficientes tendo em vista a separação dos poderes e a segurança jurídica, uma vez que os princípios são utilizados de maneira *ad hoc*.

Nesse raciocínio, apurou-se que a hipótese de pesquisa desta monografia pode estar correta, na medida em que a delimitação do significado de matéria *interna corporis* no caso

do processo de *impeachment* da Dilma não foi suficiente, tendo em vista a Teoria do professor Marcelo Neves, pois houve um estilo *ad hoc* de argumentação, isto é, foi adotado o modelo de sopesamento muito maleável e tecnicamente impreciso, de sorte a gerar um “casuísmo”, que é descompromissado com a força normativa da Constituição e concentrado nos efeitos de curto prazo¹⁰⁵. A ADPF 378 também não foi totalmente coerente com a jurisprudência da corte, que inadmite controle de atos meramente regimentais, na medida em que ele usurpa a competência do Poder Legislativo para formar a Comissão Especial, tema que a Constituição não trata, de modo a invadir uma esfera que é propriamente *interna corporis* e a conduzir uma argumentação pragmática. Percebe-se que o Supremo utilizou um parâmetro novo para a definição de matéria *interna corporis* para intervir no jogo político e fazer preponderar seus interesses, como um ator político de relevo.

Apesar disso, houve, em parte, coerência – no sentido atribuído por Dworkin –, isto é, a Corte seguiu seus precedentes em três parâmetros balizadores na delimitação de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo: (i) não violação a normas constitucionais e princípios constitucionais sensíveis, pois no caso a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal foram utilizados para balizar o entendimento da necessidade de defesa prévia após a acusação, que não tinha margem no Regimento Interno da Câmara; (ii) subsidiariedade da matéria regimental, sedimentada na interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei no 1.079/1950, que diz que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes; (iii) discricionariedade política, isto é, o juízo de conveniência e oportunidade para definir a auto-organização interna, de modo que não se aplicam o impedimento e a suspeição ao Presidente da Câmara.

Além disso, outro argumento que justifica a coerência parcial da Corte à luz de sua jurisprudência reside no fato de que o Supremo seguiu o mesmo entendimento firmado no MS 21564, que tratou do impeachment do Collor, pois ele afirmou que a Câmara dos Deputados exerce um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia, de modo que a Câmara não é um tribunal de pronúncia, como previa a lei 1.070/50. Assim, também houve coerência na definição da obrigatoriedade do voto aberto para a eleição da Comissão especial, como ocorreu no caso Collor.

Por fim, ressalta-se que a presente pesquisa não tem o fito de exaurir o tema. A

¹⁰⁵ NEVES, MARCELO. Entre Hídra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

metodologia proposta tem suas limitações, na medida em que apenas foram selecionados 71 acórdãos para a análise da ementa e admite-se que há mais acórdãos sobre o tema. Ademais, pesquisas futuras podem indicar novos parâmetros de interpretação de normas *interna corporis*, pois a jurisprudência do “Supremo Parlamentar” é bastante maleável e incerta.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARCELLOS, ANA PAULA DE. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. Revista de Economia Contemporânea, v. 21, p. e172129, 2017.

BENTO, Maurício de Freitas. Análise técnica das pedaladas e dos decretos de crédito suplementar abertos pela presidente Dilma Rousseff. 2019.

BENVINDO, Juliano. A “Última Palavra”, O Poder E a História: O Supremo Tribunal Federal E O Discurso De Supremacia No Constitucionalismo Brasileiro (The Last Word, the Power and the History: The Brazilian Supreme Court and the Discourse of Supremacy in Brazilian Constitutionalism). Revista de Informação Legislativa (Senado Federal/Federal Senate), v. 201, p. 71-95, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Presidência da República. [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6457. Relator: Min. Luiz Fux.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6968. Relator: Min. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/ DF. Relator: Min. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20.247. Relator: Min. Moreira Alves.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.356. Relator: Min. Carlos Velloso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 27931. Relator: Min. Celso de Mello.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 31816 AgR. Relator: Min. Teori Zavascki.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37.920-AgR. Relator: Min. Dias Toffoli.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37083 AgR. Relator: Min. Nunes Marques

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 38199 MC. Relator: Min. Dias Toffoli.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1297884 ED. Relator: Min. Dias Toffoli.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 56.281/SP. Relator: Min. Eloy da Rocha.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.297.884/ DF. Relator: Min. Dias Toffoli.

CARDOSO, Gustavo; FATIMA, B. di. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou?. Revista ECO-Pós, n. 2, p. 143-176, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. Dos Atos Administrativos Especiais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

DE ALMEIDA, Leonardo Monteiro Crespo; REGO, George Browne. Pragmatismo jurídico e decisão judicial. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 20, n. 2, p. 404-429, 2015.

DE AMORIM, Victor Aguiar Jardim. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. Revista de Informação Legislativa, v. 52, n. 208, p. 341-357, 2015.

DE ARAGÃO, João Carlos Medeiros. Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional. Edições Câmara, 2013.

DE CARVALHO, Lucas César Severino et al. Por uma crítica ao conceito de interna corporis no direito político brasileiro. 2022.

DE CASTRO COURA, Alexandre; MENCER, Abraham Hand Vargas; CORRÊA, Helena Zanotti Vello. Passivismo judicial na aplicação da doutrina interna corporis: estudo do controle pelo Supremo Tribunal Federal Brasileiro da inércia da análise de denúncia de impeachment pelo presidente da Câmara dos Deputados. **Cadernos de Direito Actual**, n. 22, p. 251-268, 2023.

DWORKIN, Ronald. Direito, filosofia e interpretação. Tradução Raíssa R. Mendes. In: Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nº 3(5), p. 27- 51, jan/jun. 1997. Disponível em:<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/05/dfi.pdf> Acesso em: 30 abr. 2024.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. 3ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.
ELY, John Hart. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

Entenda - repercussão geral. Portal STF, 2018. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendarg#:~:text=S%C3%A3o%20aqueles%20recursos%20nos%20quais,tribunais%20superiores%2C%20tenham%20solu%C3%A7%C3%A3o%20uniforme>>. Acesso em: 22 abr. de 2024.

FILHO, Antonio Capuzzo M. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. Grupo Almedina, 2020. *E-book*. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

FRANÇA, VINÍCIUS SALES DO NASCIMENTO. Impeachment de Collor e agenda de governo em editoriais da grande imprensa. XXVIII Simpósio Nacional de História—Lugares dos Historiadores: velhos e novos desafios, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Terez Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio. Courts In Latin America. Cambridge University Press, 25 de julho de 2013.

HUBNER, Conrado Mendes. O filho do pai morto. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/03/o-filho-do-pai-morto.shtml>. Acessado em: 17 abr. 2024.

JÚNIOR, Vidal Serrano N.; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública Ação Popular Habeas Data - Mandado De Injunção ADIN**. Grupo Almedina, 2021. *E-book*. ISBN 9786556273112. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273112/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 1, n. 1, 2014.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; ARGUELHES, Diego Werneck. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial: caracterização, estratégias e implicações. 2009.

LIMA, Flavia Danielle Santiago. Perdedores no Congresso Nacional e no STF? A judicialização das questões interna corporis do Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 115, p. 307-330, 2016.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. Novos Estudos, p. 5, 2017.

MARX, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. Boitempo Editorial, 31 dez. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, 6a ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 495.

MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 253-278, 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, p. 25-38, 2005.

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro. SYNTHESIS| Revistal Digital FAPAM, v.

3, n. 1, p. 130-137, 2012.

NASCIMENTO, Diego Lima do. Limites do controle judicial dos atos do Legislativo: aplicação da tese fixada no Tema 1.120 do Supremo Tribunal Federal. 2023. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodium, 2023.

NETO, Adwaldo Lins Peito. Da (i) legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro: uma análise a partir do precedente Collor—teríamos aprendido algo com o passado?. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 5, n. 2, p. 248-268, 2018.
NETTO, CARVALHO. Menelick de. A interpretação das leis: um problema metajurídico ou uma questão essencial do Direito? De Hans Kelsen a Ronald Dworkin. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 3, p. 27-30, 1997.

NEVES, MARCELO. Entre Hídra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

NUNES, Rafael Alves. O pragmatismo jurídico: sua influência na formação de juristas tecnicistas e os riscos para o Estado Democrático de Direito. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=84f2e494266e3d8b>

PAIXÃO, Cristiano Otavio Araújo Pinto. Um golpe desconstituente? Jota, 12 mai. 2016.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment ou retrocesso? Ameaças à democracia no século XXI. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, p. e339801, 2018.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Editora: Saraiva: 1 jan. 1992.

QUARELLI, Vinicius. Afinal de contas, o que é o pragmatismo (jurídico)?. ConJur, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-19/diario-classe-afinal-contas-pragmatismo-juridico/>

RICCITELLI, Antonio. Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?. Editora Manole, 2006. E-book. ISBN 9788520446560. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

RICCITELLI, Antonio. Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?. Editora Manole, 2006. E-book. ISBN 9788520446560. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. Lua Nova: Revista de cultura e política, p. 163-200, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.