



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Juliana Vieira dos Santos

Impeachment: o novo rito estabelecido pela mudança institucional a partir da ADPF n.º 378 - Ativismo Judicial ou omissão do Poder Legislativo à luz da teoria da mudança institucional

Brasília

2022



Juliana Vieira dos Santos

Impeachment: o novo rito estabelecido pela mudança institucional a partir da ADPF n.º 378 - Ativismo Judicial ou omissão do Poder Legislativo à luz da teoria da mudança institucional

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Osmar Aguiar

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Juliana Vieira dos Santos

Impeachment: o novo rito estabelecido pela mudança institucional a partir da ADPF n.º 378 - Ativismo Judicial ou omissão do Poder Legislativo à luz da teoria da mudança institucional

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em de de 2022, por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Dr(a) Nome Completo

Instituição de origem

Prof(a) Dr(a) Nome Completo

Instituição de origem



Impeachment: o novo rito estabelecido pela mudança institucional a partir da ADPF n.º 378 - Ativismo Judicial ou omissão do Poder Legislativo à luz da teoria da mudança institucional

Juliana Vieira dos Santos*

* Bibliotecária – Biblioteca do Senado Federal. E-mail: bibliotecaria@senado.leg.br



AGRADECIMENTOS

A Deus, que me sustenta dia após dia.

Ao meu marido, Hilário Neto, por todo apoio e paciência nessa jornada.

À minha Júlia, meu pingô de gente, que me ensina diariamente lições preciosas sobre a vida e o amor genuíno.

Ao Professor Osmar Aguiar, que aceitou o desafio e com toda serenidade, entusiasmo e sapiência me conduziu nesse trabalho.

Ao ILB pela oportunidade incrível de participar dessa especialização e de aprender com docentes tão qualificados (alguns entraram para o top 10 dos melhores professores da minha vida).

À equipe do ILB, em especial à Professora Beatriz e ao Professor Víctor, que estiveram sempre disponíveis para sanar dúvidas e dirimir controvérsias.

À Câmara dos Deputados e à Liderança do Partido Democrático Trabalhista que contribuíram para que eu tivesse essa linda experiência.



RESUMO

O objetivo desse trabalho é discutir a análise interpretativa do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao *impeachment* que alterou a Lei n.º 1.079, de 1950 à luz da teoria da mudança institucional de Mahoney e Thelen. É feita uma breve comparação entre os *impeachments* de Fernando Collor e Dilma Rousseff e quais os mecanismos judiciais utilizados para esclarecer ou interpretar os dispositivos da lei que tratam sobre o tema. São analisados os principais pontos da decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 378 e de como esse julgamento criou um novo rito sobre a matéria. Discute-se se o STF exorbitou de sua competência e violou o princípio da separação dos poderes ao estabelecer os regramentos que conduziria o processo que apura os crimes de responsabilidade do Presidente da República, ou apenas cumpriu seu papel e interpretou a lei à luz da Constituição Federal de 1988. Como resultado, buscou-se enquadrar a decisão do STF na tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2010) da mudança institucional para fundamentar o comportamento do STF e do Poder Legislativo.

Palavras-chave: *Impeachment*. crime de responsabilidade. mudança institucional.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	13
1.1 Breve Histórico sobre o <i>impeachment</i> no Brasil.....	13
1.2 O que diz a Constituição Federal acerca do rito, apuração e julgamento dos Crimes de Responsabilidade cometidos pelo Presidente da República	13
1.3 O que diz a Lei n. 1.079, de 1950, acerca do rito, apuração e julgamento dos Crimes de Responsabilidade cometidos pelo Presidente da República	14
1.4. Impeachment após a Constituição de 1988.....	15
1.4.1. <i>Impeachment de Fernando Collor</i>	15
1.4.2. <i>Impeachment de Dilma Rousseff</i>	16
1.5 Diferenças e semelhanças entre o impeachment de Collor e Dilma sob a ótica das decisões do STF	17
2. O STF E A MUDANÇA INSTITUCIONAL NO IMPEACHMENT DE 2015.....	19
2.1 Metodologia	19
2.2 A necessidade de análise interpretativa do STF em relação ao <i>impeachment</i> e a mutação institucional à luz da CF/88.....	19
2.3 A mudança no instituto do <i>impeachment</i> a partir das decisões do Supremo	20
2.4 Referencial teórico da mudança institucional	21
3. O NOVO RITO DO IMPEACHMENT ESTABELECIDO A PARTIR DA DECISÃO DO STF E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS PROPOSTAS.....	24
3.1. A decisão do STF na ADPF n.º 378	24
3.1.1. <i>Defesa prévia</i>	24
3.1.2. <i>Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal</i>	25
3.1.3. <i>Princípio da proporcionalidade - partidos políticos e blocos parlamentares na formação da comissão especial</i>	25
3.1.4. <i>Impossibilidade de votação aberta e candidatura avulsa para a eleição da comissão especial</i>	26
3.1.5. <i>Impedimento e suspeição do Presidente da CD</i>	27
3.1.6. <i>Manifestação após a acusação e Interrogatório como ato final</i>	28
3.1.7. <i>Instauração do processo no Senado Federal</i>	28
3.1.8. <i>Função acusatória no Senado</i>	30
3.1.9. <i>Dispositivos da Lei n.º 1.079/1950 que foram recepcionados pela CF/88 à luz da ADPF n.º 378</i>	30
3.1.10. <i>Dispositivos da Lei n.º 1.079, de 1950 que não foram recepcionados pela CF/88 à luz da ADPF n.º 378</i>	31



4. CONTROLE DO STF NO <i>IMPEACHMENT</i>: INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO OU CRIAÇÃO DE NORMA.....	32
4.1 A lenta reação do Poder Legislativo para deliberar sobre o tema.....	33
CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37



INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 (CF/88) estabeleceu o princípio da separação dos poderes¹ para que cada Poder fosse independente e harmônico entre si para evitar o desequilíbrio entre eles e o comprometimento da estrutura do Estado Democrático de Direito. Esse princípio é tão relevante que o legislador constituinte originário o considerou como cláusula pétreia², vedando proposta de emenda tendente a abolir a separação dos poderes.

Por outro lado, o texto constitucional não estabeleceu exclusividade sobre a área de atuação desses poderes, mas permitiu que algumas funções atípicas fossem desenvolvidas por eles para garantir um controle recíproco.

O art. 85 da CF/88 dispõe sobre os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República. Por sua vez o art. 86, traz, ainda que objetivamente, questões relativas ao rito do *Impeachment*, determinando que uma lei especial defina os crimes e as normas de processo e julgamento.

A Lei n. 1.079, de 1950, define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Essa lei, editada sob a égide da Constituição de 1946, gerou incertezas quanto à recepção de alguns dispositivos na Constituição de 1988, razão pela qual foi proposta a Arguição de Desumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 378 para que o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestasse sobre o assunto.

No julgamento da ADPF n. 378, alguns dispositivos da lei foram declarados recepcionados pela CF/88, outros interpretados de acordo com ela e, outros, considerados não recepcionados. Naquela ocasião dúvidas foram dirimidas, e o rito do *impeachment* melhor detalhado. Todavia, algumas regras que não guardavam relação com a Constituição vigente, e tampouco com a Lei n.º 1.079, de 1950, foram incorporadas ao processo de impeachment em 2015. Daí surgiram as seguintes perguntas:

Estaria a Suprema Corte atuando como legislador positivo a fim de regulamentar os procedimentos relativos à apuração dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, desconsiderando que a Carta Magna determinou tal competência para uma lei especial?

Poderia o Judiciário promover uma combinação de normas para produzir novos regramentos ao processo de *Impeachment* ou apenas cumpriu sua função de guardião interpretando a lei existente à luz da Constituição de 1988?

Por qual razão o Parlamento brasileiro não se preocupou em atualizar a legislação do *impeachment*? Estaria o Poder Legislativo sendo omissos dada a ausência de norma recente sobre o tema?

Dessa forma, partindo do pressuposto da teoria da mudança institucional proposta por Mahoney e Thelen (2010), os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes diante das preferências ambíguas ou identidades

¹ Constituição Federal de 1988, art. 2º. "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

² Constituição Federal de 1988, art. 60, §4º, inciso III.



de cada um, possibilitando assim a conformidade ou a transformação das instituições, entendidas como regras. Assim, os agentes têm a capacidade de empreender mudanças institucionais para que tenham seus interesses contemplados.

Assim a metodologia para o desenvolvimento é a análise de conteúdo, que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011), por meio de inferência e interpretação das informações colhidas nas fontes de pesquisa, que no presente trabalho são constituídas de doutrina, artigos científicos, teses de doutorado, da Lei n.º 1.079, de 1950, do posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, especialmente na ADPF n.º 378 e da Constituição Federal de 1988. Além disso, utilizamos o conceito de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010) e de como esse pensamento refletiu na citada lei.

Esse trabalho foi dividido em quatro capítulos.

O primeiro traz um breve histórico sobre o *impeachment* no Brasil e o que diz o ordenamento jurídico sobre o tema. Além disso relaciona situações vivenciadas nos *impeachments* de Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff, inclusive listando as diferenças e semelhanças nos dois casos sob a ótica das decisões do Supremo.

O segundo capítulo trata do referencial teórico a partir do conceito de mudança institucional trazidos por Mahoney e Thelen (2010) e de como esse entendimento reflete nas regras existentes, na mudança ou na interpretação delas.

O terceiro capítulo faz uma breve análise dos principais pontos da decisão do STF na ADPF n.º 378 e uma avaliação para inferir em quais mudanças institucionais se encaixam.

O quarto e último capítulo busca entender a relação da teoria da separação dos poderes e o sistema de freio e contrapeso com o possível ativismo judicial exercido pelo STF ao criar novo regramento sobre o *impeachment*. Também investiga o porquê da lenta reação do Poder Legislativo para deliberar sobre o tema e a necessidade de aprimorar a Lei n.º 1.079, de 1950.

A primeira hipótese do trabalho é no sentido de que o Supremo Tribunal Federal estaria usurpando a competência do Poder Legislativo ao definir, de forma ampla, o rito do processo de impeachment de 2015. A Corte teria violado o princípio da reserva legal, previsto no art. 85 da CF/88, e agido além de suas atribuições ao detalhar, inclusive, questões *interna corporis*, como por exemplo: a impossibilidade de chapas avulsas para a formação da Comissão Especial, a imposição de votação aberta e a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A segunda hipótese seria a de que o Poder Legislativo não teria cumprido sua função típica de legislar sobre o tema *impeachment*, ou não se empenhou em aprovar as proposições que tramitavam acerca do assunto e que o Judiciário só atuou em razão da omissão legislativa.



A terceira hipótese vai no sentido de que poderia haver riscos políticos e institucionais diante da ausência de normas específicas para o processo de impeachment, fator que pressionou o STF para que emitisse uma decisão mais “invasiva” de questões *interna corporis*. Além disso, naquele momento, caso fosse aprovada uma legislação pelo Congresso durante o processo restaria configurada a criação de “tribunal de exceção”, o que não encontra amparo na CF/88.

O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre o poder judiciário e o poder legislativo em relação a decisão na ADPF n.º 378 e, em quais conceitos de mudança institucional os principais temas da decisão se encaixam.

Investigou-se se o STF teria agido além de suas atribuições ou apenas interpretou a lei existente à luz da CF/88.



1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

1.1 Breve Histórico sobre o *impeachment* no Brasil

O *impeachment* é um instrumento utilizado para retirar do poder o chefe do executivo que praticou condutas indecorosas e incompatíveis com o cargo, com intuito de resguardar o interesse público.

Esse instituto foi criado na Inglaterra, porém, no Brasil foi inspirado pelo direito norte-americano e instituído pela Constituição de 1891, sendo que todas as Constituições previram tal instituto, exceto a de 1937 (BULOS, 2021, p. 1292).

Trata-se de um controle parlamentar que estabelece que se o Presidente não estiver à “altura” do cargo mais relevante do país, deverá ser destituído. De acordo com Riccitelli (2006, p. 2 e 15) o *impeachment* é “o processo pelo qual o poder legislativo sanciona a conduta da autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político” e “foi gerado para proteger a sociedade contra atos indesejáveis de altas autoridades”.

Para Galindo (2016, p. 51) todas as Cartas constitucionais da República, mesmo aquelas dos períodos autoritários do Estado Novo e da ditadura militar, sempre previram a responsabilização do Presidente da República por um processo de *impeachment*. Não obstante a previsão formal, o referido processo nunca foi utilizado na vigência dessas Cartas, sendo o caso Collor o primeiro dessa ordem no Brasil e o primeiro nos Estados presidencialistas democráticos a nível mundial que resultou na condenação do chefe de Estado.

Diversos Presidentes brasileiros tiveram pedido de impedimento: Café Filho, Campos Salles, Arthur Bernardes, Floriano Peixoto, Hermes da Fonseca, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitscheck, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro.

Vale ressaltar que somente dois pedidos de *impeachment*, regulados pela Lei n.º1.079, de 1950, prosseguiram no Brasil: o dos Presidentes Fernando Collor (que renunciou em meio ao processo) e Dilma Rousseff.

1.2 O que diz a Constituição Federal acerca do rito, apuração e julgamento dos Crimes de Responsabilidade cometidos pelo Presidente da República

A Constituição de 1988 foi “econômica” ao dispor sobre os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República. O art. 51 determina que a Câmara dos Deputados deverá autorizar, por dois terços, a instauração de processo contra o Presidente da República (juízo de admissibilidade) e, o art. 52 estabelece que o Senado Federal deverá processar e julgar o Presidente nos crimes de responsabilidade (julgamento propriamente dito), e a condenação (perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública) deverá ser proferida por dois terços dos votos.

Os dispositivos que, de fato, normatizam o tema são os artigos 85 e 86.



O primeiro, traz um rol exemplificativo dos Crimes de Responsabilidade e remete à lei especial o dever de definir crimes e estabelecer as normas de processo e julgamento. Esse rol previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei n.º 1.079, de 1950, traz tipos tão genéricos que permitem que várias condutas do Presidente da República sejam consideradas como Crime de Responsabilidade.

Nesse ponto, Brossard (1992, p. 54) faz uma crítica acerca da vagueza dos tipos previstos. Segundo ele, “extraordinária é a amplitude da regra constitucional segundo a qual todo ato do Presidente da República que atentar contra a Constituição é crime de responsabilidade”.

O segundo, diz que admitida a acusação do Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal, determinando a suspensão de suas funções após a instauração do processo pelo Senado. Ou seja, todos os detalhes relativos ao processo e julgamento, de acordo o texto constitucional, serão regulados por lei especial.

1.3 O que diz a Lei n. 1.079, de 1950, acerca do rito, apuração e julgamento dos Crimes de Responsabilidade cometidos pelo Presidente da República

Inicialmente, cumpre-nos trazer à baila o cenário político que ensejou a aprovação da Lei n.º 1.079, de 1950.

Alguns parlamentares insatisfeitos com a condução do governo Vargas defendiam o parlamentarismo e buscaram implementar esse sistema de governo com vistas a limitar os poderes do então Presidente e responsabilizá-lo legalmente por condutas, para eles, incompatíveis com o cargo.

A primeira tentativa foi por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 4, de 1949, que buscava instituir o regime parlamentarista e estabelecer os crimes de responsabilidade. Todavia, a PEC foi rejeitada ainda naquele ano na Comissão Especial e, somente em 1953, pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A segunda tentativa foi por meio do PLS 23, de 1948 (após emendas da Câmara dos Deputados se transformou no PLS n.º 191, de 1949). Essa proposição se converteu na Lei n.º 1.079, de 1950, que estabelece os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regula o processo e julgamento.

Finalmente a lei que constava apenas nas Constituições que deveria existir para regular todo o processo de *impeachment*, estava em vigor. Essa lei definiu como crimes de responsabilidade aqueles que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a existência política da União; o livre exercício dos poderes legislativos e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; o livre exercício dos direitos políticos, individuais sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos; e o cumprimento das decisões judiciais.

O texto também trouxe regramentos acerca do processo e julgamento, desde a denúncia (oferecida por qualquer cidadão) até o julgamento (pelo Senado Federal), bem como estabeleceu como sanção a perda do cargo, com inabilitação para o exercício de função pública.



1.4. Impeachment após a Constituição de 1988.

1.4.1. Impeachment de Fernando Collor

Após um longo período de regime autoritário e de fiasco econômico do governo militar, Fernando Collor de Mello, para muitos a esperança de um futuro melhor, foi eleito o primeiro Presidente civil por voto direto, desde 1960, sob os parâmetros da nova Constituição.

Todavia, diante de denúncias de corrupção, ratificadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), da dificuldade de se relacionar com o Congresso Nacional e da insatisfação da população com o seu governo, os Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação de Imprensa, ofereceram denúncia com base no artigo 8º, item 7 e artigo 9º, item 7 da Lei n.º 1.079, de 1950. O primeiro considera crime de responsabilidade contra a segurança nacional o ato de “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” e, o segundo, crime contra a probidade na administração o ato de “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”.

O então Presidente da República teve seu processo de impeachment regulado pela Lei n.º 1.079, de 1950, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por regras definidas pelo Presidente da Câmara, Deputado Ibsen Pinheiro, e pelo STF.

Collor impetrou o mandado de segurança (MS) n.º 21.564 em face de ato³ do Presidente da Câmara dos Deputados que instituiu o rito de tramitação da denúncia sob a alegação de que tais normas estariam ferindo dispositivos constitucionais, legais e regimentais e que eram inadmissíveis e ilegítimas. No *writ*, o Requerente pediu que fosse aplicado dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que disciplinava o processo por crime comum contra o Presidente da República, requereu a votação secreta e arguiu outras questões procedimentais. Por maioria de votos, o MS foi deferido parcialmente apenas para aumentar de 5 (cinco) para 10 (dez) sessões o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados e para informar que o art. 23 da Lei n.º 1.079, de 1950, que prevê a votação nominal aberta fora recepcionado pela Constituição.

Outras medidas judiciais foram intentadas.

O mandado de segurança (MS) n.º 21.623 foi impetrado para questionar as decisões do Ministro Sydney Sanches, Presidente do STF, que assumiu a Presidência do processo de impeachment no Senado Federal. O Ministro negou o pedido de suspeição contra os Senadores que se manifestaram antecipadamente sobre a acusação ou dos que substituíram os Senadores que passaram a integrar o Ministério do Governo de Itamar Franco, bem como recusou o pedido de nova audiência de testemunhas antes das alegações finais.

³ O Presidente da Câmara dos Deputados decidiu que a Câmara seria competente para admitir a acusação e o Senado processa e julga; decidiu que os dispositivos da Lei n.º 1.079, de 1950 eram aplicáveis ao processo; estabeleceu a inaplicabilidade do art. 188 (escrutínio secreto) do RICD, vez que conflitava com o art. 218, §8º (votação nominal) e com a Lei.



Os *habeas corpus* (HC) n.º 70.033 e n.º 70.055 foram impetrados para anular o processo sob a alegação de que o direito de ir e vir do Presidente estaria sendo violado quando o Senado Federal lhe impôs a pena de inabilitação por oito anos para o exercício da função pública. O impetrante também alegou que faltava justa causa para instauração do processo por crime de responsabilidade já que o Congresso não tinha elaborado uma lei para definir os crimes de responsabilidade e a Lei n.º 1.079, de 1950, não teria sido recepcionada pela CF de 1988. O dois *habeas corpus* foram improvidos pois tratavam da defesa de direitos desvinculados da liberdade de locomoção.

O MS n.º 21.689 foi impetrado para questionar a decisão do Senado Federal de prosseguir com o julgamento para a inabilitação política do Presidente da República mesmo após a sua renúncia. O ex-Presidente pediu nulidade da decisão e o restabelecimento dos seus direitos políticos sob o argumento de que a inabilitação seria pena acessória da perda do cargo e, como não era possível aplicar a pena de perda do cargo (em face da renúncia), também não era exequível a de inabilitação. O STF decidiu manter a inelegibilidade por 8 anos.

A Petição n.º 1.365, continha os mesmos argumentos do MS 21.689, tendo sido julgada cinco anos depois da condenação pelo Pleno, mas o pedido também não foi conhecido.

Contra o então Presidente também tramitava no STF a Ação Penal n.º 307 que apurava possíveis crimes comuns (corrupção, coação no curso do processo, supressão de documento e falsidade ideológica), mas, em 1994 a denúncia foi julgada improcedente porque as provas que instruíram o processo foram consideradas ilícitas.

Ou seja, dois anos depois do *impeachment* de Collor, ele foi considerado inocente pelo Supremo. Para Galindo (2016, p. 76), apesar de ser uma experiência então única e em uma democracia ainda jovem, o processo de *impeachment* se deu rigorosamente dentro dos marcos constitucionais do Estado democrático de direito, não correndo nenhuma grave convulsão social ou política em razão dele.

1.4.2. *Impeachment de Dilma Rousseff*

Semelhante ao que ocorreu no governo Collor, a então Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, também sofria com grande rejeição do povo. A crise econômica, o alto índice de desemprego, a corrupção de aliados descoberta a partir da operação Lava Jato e, a edição medidas impopulares para elevar as alíquotas dos combustíveis demonstravam a sua dificuldade para governar. Além disso, a sua personalidade inflexível, desarticulada e pouco amistosa até mesmo com aqueles que compunham sua base no governo foram cruciais para sua “queda”.

Dilma foi denunciada por ter cometido crime de responsabilidade fiscal ao editar decretos suplementares de crédito sem anuência legislativa e de promover “pedaladas fiscais” para adiar repasses financeiros aos bancos com intuito de amenizar a situação fiscal do governo momentaneamente.

Em 2 de dezembro de 2015, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acolheu um dos pedidos de *impeachment*, mas muito antes ele já havia sinalizado essa intenção ao decidir, em 24 de setembro de 2015, a



questão de ordem n.º 105, de 2015, estabelecendo os procedimentos que seriam aplicados em eventual processo de impeachment no âmbito da Câmara dos Deputados.

Diante de possível usurpação da competência legislativa pelo Presidente da Câmara dos Deputados, foi ajuizada a Reclamação n.º 22.124, com pedido liminar, sob o argumento de que os procedimentos não estavam previstos no Regimento Interno da Casa e, muito menos, na Lei n.º 1.079, de 1950.

Argumentou-se que aquela decisão violava o parágrafo único do art. 85 da Constituição, que remete a lei especial a definição dos crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento, bem como a Súmula Vinculante n.º 46 do STF que dispõe que “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

A liminar (da Reclamação) foi deferida em 13 de outubro de 2015 e os efeitos da decisão do Presidente da Câmara foram suspensos, fazendo Cunha recuar e revogar sua decisão na questão de ordem em 29 de outubro de 2015.

Foi ajuizada uma ADPF para que o STF indicasse quais dispositivos da Lei n.º 1.079, de 1950, foram recepcionados pela Constituição de 1988. O Supremo analisou o pedido e detalhou todo o rito que deveria seguir o processo de *impeachment*, todavia esse assunto será tratado acuradamente em capítulo posterior.

1.5 Diferenças e semelhanças entre o impeachment de Collor e Dilma sob a ótica das decisões do STF

Embora em momentos distintos da história, ambos os governos (Collor e Dilma) estavam sem as bases essenciais para sustentar seus mandatos: a população e o Congresso Nacional.

Santos (2018, p. 32) ressalta que a queda do chefe do Executivo ocorreria, assim, em razão de seu isolamento, frágil liderança, falta ou má gestão dos recursos políticos a sua disposição, como base parlamentar (escudo legislativo), atores e instituições sobre os quais o presidente tem algum controle (escudo social).

Em relação ao crime imputado a cada um deles, existe uma diferença de cunho moral: de um lado era “evidente” que estava configurado o crime de responsabilidade e que o Chefe do Executivo estaria envolvido em esquemas de corrupção; de outro, a necessidade de destituir a Presidente por questões meramente políticas, subtendendo que foi forçado e criado um contexto de atos ilícitos para se enquadrar na legislação.

Santos (2018, p.120) compara o comportamento dos congressistas no episódio Rouseff ao voto de desconfiança do parlamentarismo para destituir a Presidente por suas escolhas políticas e métodos de gestão, já que as manobras contábeis irregulares poderiam ter sido debeladas por meio de instrumentos do próprio legislativo, sem a necessidade de recorrer-se à pena máxima.

Nas duas situações de *impeachment*, o STF foi chamado a se manifestar sobre o rito do processo.



No caso do Collor, foi utilizado o MS 21.564 para que a decisão do então Presidente da Casa, Ibsen Pinheiro, que estabelecia as regras do *impeachment* fossem desconsideradas. Todavia, o Supremo, timidamente, decidiu apenas no sentido de aumentar o prazo para manifestação do denunciado perante a Câmara e determinar que o art. 23 da Lei 1.079, de 1950, que estabelece a votação aberta, havia sido recepcionado pela Constituição Federal. Ou seja, o processo foi regulado pela Lei, pelos Regimentos Internos das Casa e por tímida decisão do STF.

Já no caso da Dilma, além da Reclamação n.º 22.124 que buscava suspender os efeitos da minuciosa decisão do Presidente da Câmara sobre o rito, também foi ajuizada a ADPF n.º 378 para que o STF enfrentasse, item a item, todas as dúvidas que pairavam sobre a recepção ou não pela CF/88 da lei que trata dos crimes de responsabilidade. Nesse último caso, o Tribunal Superior foi muito mais acurado, inclusive, trazendo inovações ao rito do *impeachment* com entendimentos não retratados na lei.

Por fim, vale trazer à baila entendimentos diferentes para a mesma situação. Em 1992, mesmo após a renúncia, o processo para inabilitação continuou e impediu que Collor exercesse qualquer função pública pelo prazo de oito anos, sob o argumento de que as penas deveriam ser aplicadas conjuntamente. Já em 2015, o Senado Federal decidiu “fatiar” a pena em duas: perda do mandato e inabilitação política, permitindo que Dilma fosse condenada apenas a perda do mandato, embora a Constituição determine a condenação à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.



2. O STF E A MUDANÇA INSTITUCIONAL NO IMPEACHMENT DE 2015

2.1 Metodologia

A pesquisa de delineamento qualitativo terá como método a análise de conteúdo, que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011).

Nesse sentido, a escolha da análise de conteúdo se justifica por ser um método que vai além de uma simples técnica de análise de dados, representando uma metodologia de pesquisa com características e possibilidades próprias usadas para descrever e interpretar um determinado conteúdo de documentos e textos, por intermédio de descrições sistemáticas qualitativas ou quantitativas que permitem a interpretação dos dados num nível que vai além da leitura comum (MORAES, 1999).

Além do mais, também é justificativa para a escolha o fato de, na pesquisa qualitativa com caráter descritivo, a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). Inferir significa deduzir de maneira lógica, admitindo-se uma proposição em razão de outras proposições já aceitas como verdadeiras. Nesse sentido, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir conhecimentos sobre a mensagem (BARDIN, 2011).

Para se responder às perguntas de pesquisa sobre o ativismo judicial e construir as hipóteses a partir do estudo de caso da ADPF n.º 378, necessária se faz a inferência e a interpretação das informações colhidas nas fontes de pesquisa. Assim, os fenômenos identificados no conteúdo do Acórdão do STF, na Lei n.º 1.079, de 1950 e no processo legislativo e decisório no âmbito do Congresso Nacional serão analisados, a fim de verificar a ocorrência de regras informais, por meio de um processo de indução. Além disso, a resposta só será possível por esse processo lógico de inferências possibilitado pela análise de conteúdo.

Como o objetivo da pesquisa em análise é também a interpretação de documentos, a análise de conteúdo se mostra como a metodologia mais adequada, já que permite ler e interpretar o conteúdo de toda a classe de documentos, que analisados adequadamente, abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outros modos inacessíveis (OLABUENGA e ISPIZÚA, 1989). Assim, seguindo metodologia da análise de conteúdo qualitativa, a consulta aos documentos e textos tem como suporte diferentes perspectivas de significados que variam de acordo com a percepção do pesquisador.

2.2 A necessidade de análise interpretativa do STF em relação ao *impeachment* e a mutação institucional à luz da CF/88

Após 65 anos da existência da Lei n.º 1.079/50 e, na iminência do processo de *impeachment* em face da Presidente Dilma, o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 378, foi impelido a fazer um “arranjo interpretativo” da Lei n.º 1.079/50, dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, das decisões emanadas pelo próprio Tribunal e da Constituição Federal de 1988. Porém, muito antes disso, na ocasião do *impeachment* do Collor, a judicialização do tema já



sinalizava a necessidade de uma legislação para extinguir divergências entre as normas existentes.

O STF deveria efetuar uma análise interpretativa e acurada da referida lei com vistas a harmonizá-la ao texto Constitucional de 1988, pois, nem sempre, as normas não são adequadas a ponto de contemplar todas as situações fáticas, principalmente quando editadas em circunstâncias e momentos tão distintos.

De acordo com Freitas (1998 p. 24), “A Constituição Federal há de ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia”.

Para Bulos (2021, p. 447) “Nenhum texto constitucional dispensa interpretação, sob pena de não adaptarmos o *dever ser* de suas normas ao influxo dos acontecimentos sociais, históricos, políticos, religiosos e econômicos, presentes num determinado momento. ”

Essa interpretação se revela fundamental para acompanhar as mudanças sociais, preencher as lacunas, adequar uma norma ao fato concreto e criar uma nova compreensão de um texto sem modificá-lo formalmente. Foi exatamente isso que o STF fez, buscou interpretar a norma e adaptá-la ao novo cenário da nova Constituição e preencher as lacunas existentes.

2.3 A mudança no instituto do *impeachment* a partir das decisões do Supremo

Em 1992, o então Presidente Collor impetrou o MS 21.564 que contestava o prazo de defesa para que o denunciado se manifestasse perante a Câmara, o voto nominal, bem como outras regras estabelecidas pelo Presidente da Câmara, Dep. Ibsen Pinheiro. O *writ* com pedidos genéricos, facilitou sobremaneira o trabalho da Corte que, chancelou o rito apresentado pelo Presidente da CD, firmou entendimento para aumentar o citado prazo (de cinco para dez sessões) e determinou a votação aberta para autorização da abertura do processo ao concluir que o art. 23 da Lei n.º 1.079/50 fora recepcionado pela CF/88.

Já o rito no Senado Federal seguiu um roteiro redigido pelo Min. Sydney Sanches (que iria presidir o processo) e ratificado em sessão administrativa pelo STF, conforme se verifica na entrevista do Ministro.

Então, tivemos que adaptar um roteiro que observasse o roteiro da lei enquanto não conflitava com a nova Constituição. Porque na parte que conflitava com a nova Constituição, estava revogado. Então organizamos um roteiro em sessão administrativa. O ministro Celso de Mello foi quem nos ajudou muito, porque ele é um grande processualista em processo penal e conhece muito o processo de impeachment, também, e ajudou a fazer o roteiro. Submeti o roteiro à aprovação administrativa do Supremo e, depois, quando o Senado recebeu a denúncia, isto é, admitiu a denúncia, aí o presidente do Supremo assume a presidência do processo no Senado. E, aí, já levei o roteiro pronto, dizendo pros senadores: “Olha, a lei foi parcialmente revogada, e o que pode ser entregue aos senhores senadores e ao acusado e à acusação e à imprensa é o roteiro que nós vamos observar. Agora, isso não resultou da nossa interpretação. É da Lei do Impeachment em confronto com a Constituição atual. Em parte, ela estava



revogada e, em parte, ela não estava. Nós, aqui, estamos mantendo o roteiro da lei, enquanto não entrou em conflito com a Constituição nova”, expliquei. (FONTAINHA; MATTOS; SATO, 2015, p. 119-120)

Assim, desde aquele momento já era nítido que havia carência de uma legislação atual sobre o tema, pois já havia divergências entre a lei, o regimento interno das Casas e a Constituição Federal, demonstrando a necessidade de se interpretar a norma existe à luz da CF/88.

2.4 Referencial teórico da mudança institucional

Os teóricos da abordagem neoinstitucionalista observam os limites das explicações dadas pelo institucionalismo da escolha racional para o comportamento dos atores. Embora reconhecendo a ação estratégica de indivíduos e grupos, destacam a necessidade de uma análise histórica que apresente o contexto institucional em que preferências são moldadas e objetivos são privilegiados em detrimento de outros (THELEN; STEINMO, 1992)

Nesse sentido, o conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (leis, normas e outros dispositivos regimentais) e informais relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas a partir dos atores que definem e defendem interesses. De qualquer modo, os neoinstitucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações (NORTH, 1991). Segundo estes autores, por instituições entendem-se as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos que moldam a interação humana concebida pelos seres humanos (NORTH, 1991).

Para Mahoney e Thelen (2010), essas instituições atuam como instrumentos distributivos de recursos e implicação de poder, de modo que os arranjos institucionais passam a refletir os interesses das coalizões. Assim, a ambiguidade de interesses e interpretações a respeito da instituição, bem como o equilíbrio de poder e sua obediência às regras criam espaços para o que ambos chamam de mudança institucional. Por isso, Mahoney e Thelen ainda argumentam que “espera-se a mudança institucional emergir nos gaps entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Mahoney e Thelen deixam claro que as instituições trazem em si a semente da transformação. Para eles, é preciso ter em conta “tensões dinâmicas e pressões por mudança que estão embutidas nas instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Assim, no âmbito da mudança institucional, é possível especular que o engajamento dos atores faz com que a própria interpretação possa provocar mudança na forma como a instituição é aplicada, segundo analisam Streeck e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Assim o processo de mudança institucional teria como base as seguintes premissas:

- a) O sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes;



- b) As preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos;
- c) A agência provoca também consequências não premeditadas;
- d) Os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos.

O conceito de mudança institucional se assemelha na doutrina tradicional do Direito denominado mudança constitucional, o qual consiste numa “renovação semântica” de dispositivos constitucionais e adequação ao momento fático-social vivido pelo Estado, sem, contudo, alterá-la formalmente. Lenza (2018), apud Bulos (2014) conceitua mutação constitucional como sendo:

“Processo informal de mudança da Constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à letra da Constituição, quer através da interpretação, em suas diversas modalidades e métodos, quer por intermédio da construção (construction), bem como dos usos e dos costumes constitucionais.”

Desse modo, a interpretação está ligada à mudança institucional e com “a perspectiva de que as instituições evoluem, dentro de contextos históricos, por meio de ciclos que alternam momentos de grandes mudanças com períodos relativamente longos de estabilidade institucional” (MAHONEY; THELEN, 2010, p.2; REZENDE, 2012; ROCHA, 2016, p. 46 apud FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 38).

A mudança institucional, abordagem mais moderna dentro do neoconstitucionalismo, contribuirá para entendermos como ocorreu a transformação das regras acerca do *impeachment* (sem as modificações formais) a partir de novas interpretações. Essa mudança possui dois sentidos: o primeiro, se refere a modificação ou interpretação das regras existentes; o segundo, sobre a evolução da própria instituição e a alteração de seu posicionamento em determinado tema.

Por sua vez, o neoconstitucionalismo representa uma mudança de paradigma no papel da Constituição e dos seus intérpretes, que possibilitou a chamada judicialização da política e, por conseguinte, a atuação ativista do Judiciário, em especial do STF, por se tratar do guardião da Constituição. Para melhor contextualização, importante analisar o neoconstitucionalismo sob os marcos histórico, filosófico e teórico. (BARROSO, 2005 apud RIBEIRO, 2019, p. 73)

Para Lenza (2018, p. 162) as mutações não seriam “físicas”, “palpáveis”, materialmente perceptíveis, mas sim alterações no significado e sentido interpretativo de um texto constitucional. Segundo o autor, a transformação não está no texto em si, mas na interpretação daquela regra enunciada e o texto permanece inalterado.

MAHONEY; THELEN, 2010, p.14 apud FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 43 a 45, apresenta quatro tipologias de mudança institucional que nos ajudará a compreender a necessidade de interpretação das normas para preencher as lacunas. Esses quatro tipos de mudanças são:

- a) **Deslocamento** (*displacement*): a substituição das regras antigas por outras, novas. Esse tipo corresponde às mudanças abruptas, ocorridas em janelas de oportunidades e em decorrência de convulsões, apontadas pela literatura institucionalista dominante como a principal forma de evolução institucional.
- b) **Sobreposição** (*layering*) ou em camadas: a introdução de novas regras sobre ou ao lado de regras antigas. É fruto do *feedback* institucional (previsto por Lindblom, 1981) necessário para revisões,



emendas e adaptações das instituições existentes. Embora não substituam nem modifiquem profundamente as instituições existentes, as regras advindas desse tipo podem lhes alterar radicalmente seu núcleo semântico, especialmente se consideradas seu somatório de evoluções ao longo do tempo. São predominantes em ambientes em que os agentes da mudança não gozam de poder suficiente para suplantar a estrutura já existente, concomitante à impossibilidade dos atores conservacionistas em evitar pequenas alterações, pressupondo jogo dinâmico no equilíbrio do poder.

c) **Deriva institucional** (*drift*): refere-se a mudanças impactantes na aplicação das regras existentes em decorrência de mudanças contextuais. Para esse tipo, formalmente a letra da lei não se altera. Porém, devido a alterações contextuais, que abrem brechas normativas ou que exigem alterações institucionais para albergar novos casos no novo cenário e manter o escopo inicial, a instituição resta indiscutivelmente modificada em seus resultados. A manutenção da instituição como talhada originalmente exigiria a modificação dela por parte dos entes capacitados, que decidem não alterar as regras formais e retomar a amplitude da instituição (ou seja, decidem não decidir).

d) **Conversão** (*conversion*): corresponde a mudanças na aplicação das regras em decorrência de reposicionamentos estratégicos. Este tipo equivale ao fenômeno da reinterpretação das regras institucionais, o que lhes confere novo sentido, proporciona a perseguição de novos objetivos, a assunção de novas funções e propósitos e a produção de resultados diversos da instituição original, a despeito da inalterabilidade do texto codificado. Diferencia-se da deriva institucional por ocorrer mediante a ação racional e deliberada dos agentes.

No tópico seguinte, faremos uma análise dos principais pontos do novo rito do *impeachment* decididos pelo STF e em quais tipos de mudanças institucionais ali se encaixariam segundo a tipologia de Mahoney e Thelen (2010).



3. O NOVO RITO DO IMPEACHMENT ESTABELECIDO A PARTIR DA DECISÃO DO STF E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS PROPOSTAS

3.1. A decisão do STF na ADPF n.º 378

Em 3 de dezembro de 2015, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n.º 378 para que a Corte realizasse a adequada harmonização entre os sistemas constitucional e legal, esclarecesse quais normas estavam em vigor e quais foram revogadas, bem como interpretasse as remanescentes para se adequarem ao texto Constitucional.

Esse reexame do tema pelo Supremo também buscava impedir que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, fixasse regras ou interpretasse a legislação existente em desacordo com a Constituição Federal, semelhante ao que ocorreu quando da decisão da questão de ordem n.º 105/2015, posteriormente revogada por ele.

A partir da decisão do STF na ADPF n.º 378, que retratou as mudanças institucionais ocorridas na Lei, nos regimentos internos das Casas Legislativas, nas decisões já emanadas pelo Supremo e na Constituição Federal de 1988, O Supremo não só estabeleceu novo rito do *impeachment*, mas esclareceu pontos sobre a recepção da lei pela CF/88. São eles:

3.1.1. Defesa prévia

O requerente pediu para que o STF interpretasse o art. 19 da Lei n.º 1.079, de 1950, para possibilitar a defesa prévia do acusado ao ato do Presidente da Câmara que recebe a denúncia.

No que se refere ao recebimento da denúncia, a lei é silente e não atribui tal competência ao Presidente da Câmara, mas o art. 218, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que o faz. Inclusive, a sistemática utilizada quanto ao recebimento das denúncias no âmbito da Presidência da Câmara dos Deputados merece uma crítica pela ausência de transparência.

Via de regra não há publicidade acerca dos pedidos de impeachment que chegam à Presidência da Casa, mas apenas uma tabela interna para controlar as denúncias que chegam, tornando-as públicas somente quando o Presidente, discricionariamente, decide recebê-las oficialmente.

Esse juízo preambular da admissibilidade da denúncia cabe ao Presidente da Câmara, no seu tempo, vez que não existe dispositivo legal ou regimental que estabeleça prazo para o recebimento ou não da denúncia e, tampouco a necessidade de tornar os pedidos de impedimento públicos.

Sobre pedido constante na ADPF, qual seja, a necessidade de defesa prévia ao ato do Presidente quando recebe a denúncia, o Tribunal Superior entendeu que esse recebimento configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia, ou seja, somente deveria observar se os requisitos de natureza formal da denúncia estariam presentes e, só então seguiria para a deliberação colegiada.



Para o STF, a possibilidade do acusado se manifestar após o parecer da Comissão Especial já seria suficiente para observar os princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

Em relação a decisão de que não caberia a “defesa prévia”, entende-se que ocorreu a mudança institucional por “sobreposição ou camadas” pois, uma nova regra foi adicionada à lei.

Vale esclarecer que a Corte seguiu o mesmo protocolo do caso Collor, qual seja, ausência de defesa prévia no estágio inicial. Todavia, diferentemente do que ocorreu na citada ação, naquela época esse item não foi questionado.

3.1.2. Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

O impetrante postulou pela não recepção dos dispositivos da lei que tratavam sobre a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, sob alegação de violação à reserva de lei especial e ao art. 85 da CF.

O Supremo, ao interpretar o art. 38, decidiu que era possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde que compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes.

O Acórdão da ADPF (p. 60 e 62), segue a ideia de autonomia administrativa das Casas do Congresso Nacional, explicitando que “em todas as Constituições brasileiras houve a conferência de dignidade constitucional aos Regimentos Internos do Poder Legislativo”, e que esses regimentos “somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*”.

Para o Tribunal, a exigência do rito do *impeachment* em lei especial não impõe que esse rito seja esmiuçado e todas as situações sejam ali exauridas, ao contrário, permite que os regimentos sejam utilizados para orientar os trabalhos da Comissão Especial.

O Ministro Barroso, em seu voto na ADPF 378 (p. 46), indicou que no processo de impeachment do Presidente Collor, a Câmara dos Deputados também aplicou diversas normas regimentais e que caso se entenda que pela impossibilidade de aplicação subsidiária dos Regimentos, os trabalhos da Comissão Especial seriam inviabilizados por não existir parâmetro normativo para indicar a resolução de incidentes e guiar o procedimento interno dentro da comissão.

No que se refere a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, não houve mudança institucional, já que o STF apenas ratificou o disposto no citado artigo sem alterar formalmente a lei e sem modificar a interpretação sobre o tema.

3.1.3. Princípio da proporcionalidade - partidos políticos e blocos parlamentares na formação da comissão especial

Na inicial da ADPF pugnou-se para que o art. 19 fosse interpretado no sentido de que a comissão especial fosse constituída considerando os partidos



políticos e excluindo os blocos parlamentares, pois a lei fazia remissão apenas aos partidos e, compreensão diversa violaria o princípio da reserva legal.

De fato, a Lei n.º 1.079/50, traz em seu bojo a necessidade apenas da proporcionalidade partidária para a formação da comissão especial, não por esquecimento aos blocos parlamentares, mas porque essa figura não estava prevista na Constituição de 1946. Em sentido diverso, a Constituição de 1988 assegura a representação proporcional dos partidos ou dos blocos na composição das Mesas e das Comissões.

Dessa forma, seguindo a mesma sistemática do processo de *impeachment* de Collor, o Pleno concluiu que não caberia ao Poder Judiciário desautorizar uma opção feita Câmara e assegurada pelo art. 58, §1º da CF/88, mantendo a possibilidade de considerar tanto os partidos políticos quanto os blocos partidários para calcular a proporcionalidade na Comissão Especial do *impeachment* de Dilma Rousseff.

No caso em tela observamos que a mudança na lei n.º 1.079/50 ocorreu “por sobreposição ou camadas”, pois uma nova regra (blocos partidários) foi adicionada à antiga (lei), mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos.

3.1.4. *Impossibilidade de votação aberta e candidatura avulsa para a eleição da comissão especial*

Na decisão da questão de ordem n. 105/2015, o então Presidente da Câmara, Dep. Eduardo Cunha, entendeu ser possível candidaturas avulsas para formar a comissão especial, desde que fosse respeitada a participação proporcional partidária. Cunha também decidiu que a eleição da comissão especial se daria por votação secreta, seguindo o disposto no inciso II do art. 188 do Regimento da Câmara.

O art. 19 da lei registra o termo “comissão especial eleita”, mas não fala como se dará essa eleição e, tampouco, exige o escrutínio secreto. Ao contrário do que dispõe os arts. 22 e 23 que exigem a votação nominal do parecer. Nesse caso poderíamos interpretar a exigência de votação secreta ou não da seguinte forma: A primeira, seria no sentido de que se o legislador quisesse de fato a votação aberta para eleição da comissão especial teria colocado no texto, assim como fez nos dispositivos citados acima. A segunda, seria a de que o legislador não incluiu dispositivo porque poderia se utilizar, por analogia, a votação aberta prevista em outros dispositivos.

Para a Corte, a CF não estabeleceu nenhuma hipótese de votação secreta ao disciplinar o processo de *impeachment* e todas as votações deveriam ocorrer de forma aberta, sob pena de afronta ao princípio da publicidade.

O Exmo. Min. Barroso que em seu voto da ADPF 378 (p. 35) alegou que o Regimento da Câmara não trouxe previsão de eleição secreta para a formação das comissões temporárias especiais no art. 33, bem como o art. 188 que elenca os casos de votação por escrutínio secreto, não incluiu expressamente a eleição da Comissão Especial do *impeachment*.

No entanto, discordamos do entendimento do Min. Barroso, apenas relativo ao que dispõe o RICD, pois o art. 188, inciso III, do RICD, estabelece que a eleição do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e



Temporárias e **demais eleições** se dará por escrutínio secreto. Logo, embora entendamos que as votações no Congresso sempre deveriam ser transparentes para permitir um controle por parte da sociedade, seria compreensível a partir da leitura desse texto a interpretação de que a eleição da Comissão Especial do *impeachment* poderia sim ser secreta.

Vale esclarecer, que o referido inciso III foi incluído pela Resolução n.º 45, de 2006. O que poderia justificar sua aplicação no caso do Collor.

No que diz respeito à possibilidade de candidatura avulsa para composição da Comissão Especial, o regimento interno da Câmara, em seu art. 10, inciso VI, estabelece que compete aos líderes, dos partidos ou blocos, indicar os membros para compor as Comissões. Ou seja, o regimento não dá margem para candidatura avulsa mesmo que seja observada a proporcionalidade, mas ordena que os líderes indiquem os membros que irão integrar a Comissão.

Atualmente os líderes partidários e dos blocos parlamentares possuem um papel de destaque no Congresso Nacional, seja para indicar membros nas comissões, antecipar ou obstruir votações ou controlar a agenda legislativa. Figueiredo e Limongi (p. 51 e 52) falam a respeito da preponderância do poder dos líderes sobre as comissões, pois os líderes partidários controlam a composição das comissões, uma vez que são responsáveis pela indicação e substituição, a qualquer momento da legislatura, dos membros das comissões permanentes e de todas as demais comissões temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito. Dessa forma, retirar a prerrogativa dos líderes na escolha dos membros da Comissão Especial vai contra os dispositivos regimentais que concedem tal prerrogativa.

Nessa esteira, seguiu a maioria do STF, vencido o Relator Min. Fachin, seguindo o mesmo rito de 1992 para manter a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento, decidiu que deveria prevalecer as indicações feitas pelos líderes na composição da comissão, contrariando a votação secreta que elegeu a chapa alternativa composta por aliados de Cunha.

Nos dois casos, “votação aberta” e “candidatura avulsa”, houve a mudança na lei “por sobreposição ou camadas” pois, novas regras (necessidade de votação aberta para eleição na comissão especial e impossibilidade de candidatura avulsa) foram adicionadas à lei existente.

3.1.5. *Impedimento e suspeição do Presidente da CD*

O autor da ADPF, requereu que o art. 19 fosse interpretado para que o Presidente da Câmara só pudesse receber a acusação contra a Presidente da República caso não restasse configurado seu impedimento ou suspeição, semelhante ao que ocorre no Código de Processo Penal (CPP).

Para o autor da ação, o Presidente da CD agiu com parcialidade ao receber a denúncia, pois, naquela ocasião, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados analisava representação que poderia ensejar na perda de seu mandato e os membros daquele colegiado que integravam o partido da Presidente da República já haviam sinalizado que votariam em desfavor de Cunha. Como forma de retaliação, o Presidente da Câmara decidiu receber a denúncia, caracterizando assim, sua inabilitação.



O STF reconheceu a impossibilidade da aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal (CPP) por não se compatibilizar com o processo jurídico-político do *impeachment*.

Ainda que o art. 38 da Lei n.º 1.079/1950 ateste a aplicação subsidiária do CPP, por outro lado, o art. 36 prevê as hipóteses de suspeição e impedimento no processo de responsabilidade do Presidente da República apenas para o deputado ou senador que tiver parentesco consanguíneo ou afim com o acusado ou para aquele que serviu como testemunha do processo. Dessa forma, a lei não dá margem para estender as mesmas limitações dos magistrados aos parlamentares.

Durante o processo de *impeachment* de Collor a questão do impedimento e suspeição também fora levantada. Na época, o ex-Presidente impetrou o MS 21.623 para arguir, entre outras questões, a suspeição e impedimento de 28 Senadores que participaram da CPI que apurava possível crime do então Presidente ou dos que se pronunciaram antecipadamente sobre o processo. A Corte entendeu pela inocorrência de impedimento e suspeição dos Senadores, vez que “o Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político”.

No que tange à decisão de que os institutos de “impedimento e suspeição” previstos no CPP não se estenderiam ao Presidente da CD, entendemos que a mudança na lei ocorreu “por sobreposição ou camadas”, pois, foram adicionadas por meio de interpretação à lei já existente.

3.1.6. *Manifestação após a acusação e Interrogatório como ato final*

O autor da ADPF pugnou pela interpretação dos artigos 18, § 1º do 22, 27, 28 e 29 para que toda atividade probatória fosse desenvolvida primeiro pela acusação e por último pela defesa, de forma que a manifestação do acusado e de seus representantes legais fosse o último ato de instrução, garantindo os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O STF acatou o pedido e interpretou os dispositivos para determinar que a defesa deveria sempre se manifestar após a acusação e que o interrogatório deveria ser o ato final da instrução probatória, seguindo a mesma sistemática adotada no caso Collor somente em relação a manifestação após a acusação.

No tocante ao interrogatório, a Corte, diferentemente do que decidiu em 1992, definiu que fosse o ato final da instrução probatória. Isto porque o Código de Processo Penal na época estabelecia o interrogatório como ato inicial, com a alteração pela Lei n.º 11.719/2008, o interrogatório do acusado passou a ser ato final da instrução probatória.

Em relação ao pedido para que a “manifestação ocorresse após a acusação e interrogatório como ato final” entendemos que houve mudança institucional por “sobreposição”, vez que as regras existentes, nas quais esses atos ocorriam antes da acusação, foram removidas e introduzidas novas regras a partir da interpretação de dispositivos.

3.1.7. *Instauração do processo no Senado Federal*



Na ADPF requereu-se a interpretação dos artigos 24 e 44 para: a Mesa do Senado rejeitar sumariamente, por decisão irrecorrível, a denúncia autorizada pela Câmara; determinar que o ato de “receber” o decreto de acusação no Senado, previsto no art. 24, não fosse um ato obrigatório e vinculado e; exigir o quórum de 2/3 para instauração do processo no Senado.

Nesses pontos o STF decidiu que o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, e a votação nominal deveria ser tomada por maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros.

O art. 24, criado na vigência da Carta Constitucional de 1946, infere que a Câmara possuiria competência para formular o decreto de acusação (e não só admissibilidade), o que obrigaria o Senado a receber o decreto sem uma análise preliminar. Porém, essa competência vai de encontro ao que dispõe a Constituição de 1988⁴, pois ordena que a Câmara dos Deputados apenas **autorize** a instauração de processo e, o Senado Federal, **processe e julgue** o Presidente nos crimes de responsabilidade.

Dessa forma, o Senado não está obrigado a receber a denúncia porque a Câmara proferiu juízo de admissibilidade (juízo político), mas deverá exercer juízo prévio para o recebimento.

No que tange ao pedido para que a votação de confirmação da instauração do processo no Senado se dê por 2/3, a lei não dá margem para essa interpretação, ao contrário, o art. 47, utilizado por analogia, fala em maioria simples.

Nos casos acima, a decisão da Corte acompanhou o mesmo rito de 1992.

Em relação ao papel da Câmara de apenas “autorizar” a instauração do processo, observamos que a mudança na lei n.º 1.079/50 ocorreu “por sobreposição ou camadas”, pois uma nova regra, estabelecida pela CF/88, foi adicionada à antiga.

No que tange aos demais pontos: “rejeição sumária pela Mesa” e “quórum de 2/3 para instauração do processo”, entendemos que a mudança institucional ocorreu “por sobreposição ou camadas”, pois uma nova regra foi adicionada à lei.

Outra questão arguida na inicial foi para que os artigos 44, 45, 46, 48 e 49 da Lei n.º 1.079/1950, que tratam sobre o rito do processo de *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, fossem aplicados, por analogia, ao processo de *impeachment* do Presidente da República no âmbito do Senado Federal.

Diante da ausência de normas sobre as fases iniciais da tramitação da denúncia no Senado, o Supremo declarou constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos dispositivos, seguindo a mesma solução jurídica do caso Collor.

⁴ art. 51, inciso I, c/c art. 52, inciso I, da CF/88



Mais uma vez, estamos diante de uma mudança “sobreposição ou em camadas”, pois uma nova regra (a aplicação analógica de outros dispositivos) foi adicionada à antiga (lei).

3.1.8. *Função acusatória no Senado*

O requerente pediu a interpretação dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 para afirmar que os senadores deveriam realizar apenas diligências ou produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir função acusatória, sob pena de violar o princípio do devido processo legal e da imparcialidade, seguindo os mesmos moldes do CPP.

Não há razões para impedir que o Senado faça diligências para verificar a plausibilidade do crime de responsabilidade imputado ao chefe do Executivo, principalmente quando se trata do posto mais elevado do Brasil e a Constituição Federal designa o Senado para tal função.

O Min. Barroso, em seu voto (p. 44), destaca que o Senado “tem o dever constitucional de conduzir o processo de *impeachment* de forma a buscar o esclarecimento e a verdade dos fatos, visando sempre o interesse público”. Para o Ministro, o processo de apuração de crime de responsabilidade não é um processo judicial, mas possui marcante conotação política e, que seria equivocado transportar garantias dos processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, pois são situações diferentes.

O STF manteve a mesma decisão de 1992, para afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória, mas podem e devem desempenhar funções de forma a garantir a verdade dos fatos.

No caso entendemos que houve mudança institucional “por conversão”, pois as regras continuam formalmente iguais, mas foram aplicadas de maneiras diferentes.

3.1.9. *Dispositivos da Lei n.º 1.079/1950 que foram recepcionados pela CF/88 à luz da ADPF n.º 378*

Antes de tratar sobre os dispositivos considerados recepcionados pela Constituição de 1988, cabe uma ressalva acerca do fenômeno da recepção. Que acontece quando a criação de uma norma é anterior a vigência de uma Constituição e, os dispositivos dessa norma são compatíveis com as novas regras. De acordo com Bulos (2021, p. 489), “Pelo princípio da recepção, continuam válidos todos os atos legislativos editados na vigência do ordenamento anterior, sendo recebidos e adaptados à nova ordem jurídica”.

A Lei que trata sobre o rito do *impeachment* foi gerada num contexto em que vigorava a Constituição de 1946. Por esta razão, e para evitar dúvidas sobre sua recepção pela Carta Magna de 1988, foi impetrada a ADPF 378 para que o Guardião da Constituição pudesse se manifestar.

No caso em tela, o STF declarou que os artigos 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950 foram recepcionados pela CF/88. Em suma, os dispositivos recepcionados tratam sobre o recebimento da denúncia na Câmara; a eleição da comissão especial com a observância da proporcionalidade partidária; a eleição do Presidente e relator; o prazo para emitir parecer e diligências; a discussão do



parecer da Comissão no Plenário da Câmara e a quantidade de representantes de cada partido que poderão falar no Plenário.

3.1.10. Dispositivos da Lei n.º 1.079, de 1950 que não foram recepcionados pela CF/88 à luz da ADPF n.º 378

A Corte declarou que não foram recepcionados pela CF/88 os seguintes dispositivos da Lei n.º 1.079/1950: 2ª parte do artigo 22, caput, e §§ 1º, 2º, 3º e 4º; os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; art. 80, 1ª parte; e art. 81.

Basicamente esses dispositivos tratam sobre a manifestação da defesa antes da acusação, da competência da Câmara para se pronunciar sobre o mérito da acusação, e estabelecem papéis incompatíveis, à luz da CF/88, para a Câmara e Senado Federal.



4. CONTROLE DO STF NO *IMPEACHMENT*: INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO OU CRIAÇÃO DE NORMA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 2º, o princípio da separação dos poderes, de forma que esses Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) fossem independentes e harmônico entre si.

Esse princípio, inspirado na teoria tripartite de Montesquieu e, essência para o sistema de freios e contrapesos, busca evitar o desequilíbrio entre os Poderes e o comprometimento da estrutura do Estado Democrático de Direito.

De acordo com o Min. Celso de Mello, o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação dos poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16.09.1999, Plenário, DJ de 12.05.2000 *apud* Pedro Lenza, 2018, p. 573)

A teoria da separação dos poderes e o mecanismo de freio e contrapeso está diretamente ligada ao ativismo judicial, esse último com interpretações antagônicas.

De um lado, o ativismo judicial sofre críticas pelo risco de intromissão indevida do Poder Judiciário nos outros poderes estatais. De outro, o ativismo judicial, no contexto do Neoconstitucionalismo, representa, portanto, um mecanismo de freio e contrapeso que o Judiciário se utiliza para movimentar o Executivo e o Legislativo no cumprimento dos deveres estatais, diante do Estado de Coisas Inconstitucional. (RIBEIRO 2019, p.79 e 80)

A atuação proativa Poder Judiciário em relação a criação de normas tem se tornado cada vez mais comum. Prova disso, foi a decisão do STF na ADPF 378 que inovou ao criar um rito para o *impeachment*. A partir dessa decisão surgiram críticas em razão de possíveis excessos do Judiciário, que “supostamente” não teria agido apenas como guardião da Constituição, mas criado normas sem previsão constitucional.

De fato, não compete ao Supremo editar normas, mas filtrar as normas à luz da Constituição, de forma que os valores constitucionais sejam preservados.

Cabe ressaltar que esse ativismo acontece, principalmente, devido a ausência de normas claras e/ou atualizadas ou da inexistência delas, autorizando assim, a atividade criativa com novas técnicas de interpretação, inclusive em temas que caberiam tão-somente ao Legislativo.

Moraes (2018, p. 824) fala que a inércia dos Poderes Políticos em efetivar as normas constitucionais permite que o Supremo não só interprete, mas que essa situação transformou a Corte Suprema em verdadeiro legislador positivo, completando e especificando princípios e conceitos indeterminados do texto constitucional; ou, ainda, moldando sua interpretação com elevado grau de subjetivismo.

Certamente, o ativismo do STF no âmbito da função legislativa constitui um relevante instrumento para garantir a regulamentação de temas, ainda que controversos, a fim de viabilizar a concretização de direitos, bem como de questões



que geram desgastes políticos ou mesmo que vão de encontro a interesses pessoais de políticos despreocupados com ideais republicanos e democráticos. (RIBEIRO 2019, p.104)

Desta forma, entendemos que o STF na condição de intérprete e guardião da Constituição, deve sim se manifestar a respeito de normas constitucionais e infraconstitucionais quando estas se revelarem confusas ou quando aquele que possui a competência para produzi-las não o faz. A Corte quando provocada, como o que ocorreu no caso da ADPF, deve apreciar a matéria sob pena de caracterizar violação ao princípio da inércia da jurisdição.

Finalmente, seguindo a mesma esteira de que o STF atuou acertadamente nesse caso específico, segue parte da ementa do acórdão relativo a ADPF n. 378:

(...)

4. Sendo a lei existente sobre a matéria anterior à Constituição de 1988, e não tendo havido pelo Parlamento edição de lei específica para o respectivo regramento, em termos procedimentais e formais pode o Poder Judiciário à luz de filtragem constitucional examinar a legislação pretérita iluminada por preceitos fundamentais previstos no Texto Constitucional e na Convenção Americana de Direitos Humanos, em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, a teor do inciso I, do parágrafo único, do artigo 1º. da Lei 9.882/1999.

5. A atuação judicial pode, assim, adequar, em tais limites e naqueles definidos pelos pedidos na presente ADPF, o procedimento quando necessário à observância de regras e preceitos constitucionais.

6. Deve-se adotar, na espécie, a técnica da “interpretação conforme” ao artigo 38 da Lei 1.079/50, de maneira a consignar que a única interpretação passível de guarida pela ordem constitucional contemporânea se resume na seguinte assertiva: os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do impeachment naquilo que dizem respeito à autoorganização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do impeachment.

7. Não há violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da Constituição de 1988 na aplicação de regras dos regimentos internos das Casas Legislativas, desde que não sirvam para regulamentar a autorização, processamento e julgamento do impeachment.

4.1 A lenta reação do Poder Legislativo para deliberar sobre o tema

Em uma rápida consulta ao Sileg – Tramitação (Serviços Digitais para Parlamentares e Gabinetes), utilizando o termo “Lei n.º 1.079/1950” e buscando apenas projetos de lei, constatamos que entre 1966 e 2022 foram apresentadas um pouco mais de 70 proposições. A maioria, apenas para tipificar novas condutas como crime e, a minoria, para alterar substancialmente a lei.

Dessas proposições, a maior parte foi arquivada e, as que “sobreviveram”, estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) aguardando designação de Relator ou prontas para a pauta naquela Comissão. Já uma parcela irrisória está pronta para pauta no Plenário da Casa.

Uma forma de justificar a ausência da norma seria a de que o processo legislativo é moroso. Cardozo (2009) ensina que os processos decisórios nos Parlamentos são lentos e é natural que assim o seja, pois todo e qualquer processo



decisório que percorra caminhos colegiados e plurais para a sua constituição é muito mais lento e exige sempre debate, respeito às opiniões diferentes, formação de convicções e de maiorias decisórias.

Todavia, nesse caso específico, observando a tramitação das proposições sobre *impeachment* na Câmara dos Deputados e o comportamento da Casa em relação ao tema, não se pode inferir que a ausência da norma se deu devido a morosidade do processo legislativo, mas de uma escolha, corroborando assim, com a concepção teórica de Peter Bachrach e Morton S. Baratz (2011) de que a decisão do Poder Legislativo, foi a de não decidir.

Ante o exposto, não há dúvidas de que é necessário aprimorar a Lei n.º 1.079, de 1950, mas o Poder que possui a competência típica para legislar deve estar atento e empenhado em fazer isso. Nesse contexto o Senado Federal surgiu como uma luz no fim do túnel, demonstrando sua disposição para produzir uma legislação atual, ao criar, no dia 11/02/2022, uma comissão de juristas para atualizar a Lei do *Impeachment*.



CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 foi tímida ao tratar sobre o *impeachment*, remetendo tal competência à lei especial. Por sua vez, a Lei n. 1.079, de 1950, que define os crimes de reponsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, foi criada na vigência da Constituição de 1946, e até o julgamento da ADPF n.º 378, era a única norma que regulava o tema, gerando dúvidas se teria sido recepcionada pela nova Carta Constitucional.

A ausência de legislação atualizada permitiu que o STF fosse o protagonista e fixasse as regras do processo de *impeachment* a partir de uma combinação de normas e de sua interpretação, atuando, nesse caso, como legislador positivo e desconsiderando o que determinou a CF/88.

Todavia, a judicialização do tema em 1992, já indicava que a lei estaria ultrapassada, pois já completava 42 anos. Daquela época até o *impeachment* de Dilma Rousseff, se passaram 23 anos. Em 1992 o STF já tinha sido chamado para se manifestar, indicando que pairavam dúvidas sobre o rito, bem como da recepção ou não de alguns dispositivos.

Esses fatos demonstram que o Congresso Nacional teve tempo suficiente para se debruçar sobre o tema com tranquilidade apresentar uma nova lei, mas não o fez, permitindo que a Corte atuasse como legislador positivo e “interpretasse” a lei vigente sob a ótica da nova Constituição.

Essa atuação do Supremo foi essencial e acertada naquele momento de instabilidade normativa, pois garantiu que os dispositivos controversos da Lei fossem finalmente esclarecidos.

Também foi apresentada as mudanças institucionais que ocorreram na Lei n.º 1.079, de 1950, nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e na Constituição de 1988, a partir da decisão na ADPF n.º 378.

Considerando que, segundo Mahoney e Thelen (2010), as mudanças institucionais são determinadas pelas características do contexto político (possibilidade de veto) e pelas características da própria instituição (interpretação e sua aplicação) e pelo tipo de agente da mudança dominante, predominantemente o STF, no julgamento da ADPF n.º 378, em seu arranjo interpretativo, propôs novas regras (sobreposição por camadas) sem extinguir as existentes, caracterizando-se como o perfil de subversivo na tipologia de Mahoney e Thelen (2010).

Essa tipologia foi utilizada para analisar em quais mudanças institucionais estariam contemplados os principais pontos do julgamento da ADPF n.º 378.

Em todos os pontos analisados abaixo, entendeu-se que ocorreu a mudança institucional por sobreposição, pois uma nova regra foi adicionada à antiga. São eles:

- 1) Impossibilidade de defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara que recebe a denúncia;
- 2) o reconhecimento tanto dos partidos quanto dos blocos parlamentares na formação da comissão especial;
- 3) a impossibilidade de votação aberta e de candidatura avulsa para a eleição da comissão especial;



- 4) a ausência de impedimento ou suspeição do Presidente da Câmara;
- 5) o papel da Câmara de apenas “autorizar” a instauração do processo;
- 6) a impossibilidade de rejeição sumária pela Mesa quando do recebimento do processo;
- 7) a aplicação analógica de outros dispositivos da lei ao processo de impeachment do Presidente da República.

Já a decisão para que a manifestação ocorresse após a acusação e o interrogatório fosse ato final, entendeu-se que a mudança ocorreu por substituição, vez que as regras existentes, foram removidas (não formalmente) e introduzidas novas regras a partir da interpretação de dispositivos.

Por sua vez, a decisão que manteve a função acusatória do Senado Federal, ocorreu por conversão, pois mantiveram as regras formalmente iguais, mas foram interpretadas de maneiras diferentes.

Finalmente, entendeu-se que o Supremo, na condição de intérprete e guardião da Constituição, pode e deve se manifestar quando a legislação se revelar confusa ou quando o Poder Legislativo queda-se inerte, ou decide não decidir. Nesse caso, não há que se falar em usurpação de competência, mas de uma possível “incompetência” por parte de quem deveria atualizar a norma.



REFERÊNCIAS

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S.: Duas faces do poder. Repositório Digital Institucional UFPR. Biblioteca Digital de Periódicos. Revista de Sociologia e Política. Capa> v. 19, n. 40 (2011). Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31718/20239>, acesso em 14 nov. de 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luis Antero Reto. Pinheiro, São Paulo, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 4, de 1949**. Institui o regime parlamentarista. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1949. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=860833>>. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer n.º 5, de 1992**. Parecer sobre a denúncia contra o senhor Presidente da República por crimes de responsabilidade, oferecida pelos senhores Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenere Machado. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=165335>>. Acesso em 05 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem n.º 105, de 2015**. Formulou questionamentos relacionados ao recebimento e à análise de denúncias em desfavor da Presidente da República pela suposta prática de crimes de responsabilidade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.– Disponível em <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::> - acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. De 2022.

BRASIL. **Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. DOU de 12.4.1950. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Diversos n.º 12, de 1992**. Processo de Impeachment contra o Presidente da República. Brasília, DF: Senado Federal, 1992. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3692507&ts=1593993845603&disposition=inline>>. Acesso em 05 nov. 2022

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 23, de 1948**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília: Senado Federal, 1948. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/64889>. Acesso em: 13 set. 2022>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n.º 307**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 13 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Habeas Corpus n.º 70.033**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 4 de março de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362830>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Mandado de Segurança n.º 70.055**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 4 de março de 1993. Disponível em:



<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362831>>. Acesso em 05 nov de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378**. Relator: Min. Edson Fachin, Redator p/ acórdão Min. Roberto Barroso. Inteiro teor do acórdão da ADPF n.º 378, 6 de março de 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582&prclD=4899156#>>. Acesso em 10 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.623/DF**. Relator: Min. Carlos Veloso, 17 de dezembro de 1992. ementa, inciso IV (p.203). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.564/DF**. Relator Min. Otavio Gallotti, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>>. Acesso em 05 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.623/DF**. Relator: Min. Carlos Veloso, 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.689/DF**. Relator: Min. Carlos Veloso, 17 de dezembro de 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição inicial da ADPF n.º 378**. Busca o reconhecimento da ilegitimidade constitucional de dispositivos e interpretação da Lei n.º 1.079, de 1950. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4899156>>. Acesso em 10 nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n.º 22.124**. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 1993. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307929055&ext=.pdf>>. Acesso em 05 nov. de 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª.ed., ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do Legislativo. **Estudos avançados**, v. 23, n. 67, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300008>. Acesso em: 25 set. 2018.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições Informais, Ambiente Institucional e Presidencialismo de Coalizão: Redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias**. 2018. Tese (Doutorado e, Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. p. 38

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; Título: Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada - Plenarium, Brasília, v.1, n.1, p. 41-56, nov. 2004

FONTAINHA; MATTOS; SATO, 2015, V. 5, P. 119-120 (FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SATO, Leonardo Seiichi Sasada (Org.). História Oral do Supremo (1988-2013), Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015. (v.5: Sydney



Sanches).) Disponível em:
 <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13671/Hist%
 c3%b3ria%20Ora%20do%20Supremo%20-%20Volume%2005%20-%20Sydney%20Sanches.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13671/Hist%c3%b3ria%20Ora%20do%20Supremo%20-%20Volume%2005%20-%20Sydney%20Sanches.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 5 nov. de 2022.

FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do direito. São Paulo: Malheiros, 1998.

GALINDO, Bruno. Impeachment: à Luz do Constitucionalismo Contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado/ Pedro Lenza. – 22.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2010.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. Revista Educação. Porto Alegre. N.º 37. Março 1999.

NORTH, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

OLABUENGA, J.I.R; ISPIZUA, M.A. La descodificacion de la vida cotidiana: métodos de investigacion cualitativa. Bilbao, Universidad de Deusto, 1989.

RICCITELLI, Antônio. Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar? Barueri, SP: Minha Editora, 2006.

RIBEIRO, Ana Célia de Sousa. *Ativismo Judicial do STF e Relações Política-Legislativas do Poder Legislativo: Meios de contenção do poder e instrumentos de diálogos institucionais*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

SANTOS, Lourimar Rabelo. ***O impeachment (?) de Dilma Vana Rousseff***. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank. Structuring Politics: Historical Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2010.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. Beyond Coutry. Institutional Change and Advanced Political Economies. Oxford University Press, 2005.

THELEN, Kathleen. Change in Advanced Political Economies. Bristish Journal of Industrial Relations. V. 47, n. 3. 2009



