



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

Curso de Bacharelado em Direito

MAIARA FERNANDES DE OLIVEIRA RIBEIRO DOS SANTOS

QUAL A APLICABILIDADE DA ADPF 378?

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E AS RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS

BRASÍLIA

2021

MAIARA FERNANDES DE OLIVEIRA RIBEIRO DOS SANTOS

QUAL A APLICABILIDADE DA ADPF 378?

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E AS RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientadora: Professora Anna Luiza de Castro Gianasi

BRASÍLIA

2021

MAIARA FERNANDES DE OLIVEIRA RIBEIRO DOS SANTOS

QUAL A APLICABILIDADE DA ADPF 378?

O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E AS RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientadora: Professora Anna Luiza de Castro Gianasi

BRASÍLIA, DIA, MÊS DE 2021

BANCA AVALIADORA

Professora Orientadora Anna Luiza de Castro Gianasi

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender a ADPF 378, bem como sua aplicabilidade prática por meio da análise das reclamações propostas sobre o assunto.

Palavras-chave: STF; *impeachment*; aplicabilidade; reclamação; ADPF.

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL..... | 8 |
| 2.1 CONTEXTO E CONTEÚDO DA ADPF 378 – QUESTÕES ACERCA DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 1.079/50 E O RITO DE <i>IMPEACHMENT</i> DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA..... | 10 |
| 2.2 VOTO DO RELATOR..... | 13 |
| 2.2 VOTO DISSIDENTE – A FORÇA DO PRECEDENTE | 20 |
| 3 RECLAMAÇÕES PROPOSTAS NO STF | 25 |
| 3.1 APANHADO DAS DECISÕES COLEGIADAS | 26 |
| 3.2 APANHADO DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS..... | 28 |
| 4 CONFRONTO COM A REALIDADE – O MODO DE AFERIR A APLICABILIDADE DA ADPF 378..... | 31 |
| 4.1 ESTUDO DE CASO – APLICABILIDADE DA ADPF 378 NA RECLAMAÇÃO 42.358/RJ..... | 32 |
| 4.2 ESTUDO POR CATEGORIAS – DECISÕES MONOCRÁTICAS EM RECLAMAÇÃO E A ADPF 378..... | 39 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 45 |
| REFERÊNCIAS | 47 |

1 INTRODUÇÃO

O tema do *impeachment* presidencial desperta interesse de vários segmentos da sociedade e os motivos para tanto são diversos. Doutrinadores como Paulo Brossard, Lenio Streck, Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso consideram o processo de responsabilização uma grave e excepcional intervenção na esfera do Poder Executivo que repercute nos campos político, econômico, jurídico e social, capaz de alterar a estabilidade institucional do país.

A Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o processo de *impeachment* é anterior à promulgação da Constituição de 1988, por isso o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado por um partido político no ano de 2015 para decidir acerca da legitimidade ou ilegitimidade (não recepção) de alguns artigos da referida norma.

Há dezesseis itens com os pedidos formulados na inicial, que abrangem questões relativas ao iter processual, como a título de exemplo: a formação da Comissão Especial, o momento de manifestação do acusado e da produção de provas, a compatibilidade dos regimentos das Casas do Congresso Nacional com a Constituição em vigor e a forma de votação em cada uma delas.

O julgamento do caso culminou na decisão da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 378/DF-MC, responsável pelo novo marco interpretativo das questões envolvendo o processo de *impeachment* no Brasil. Antes de entender a decisão, coube abordar os aspectos gerais do instituto da ADPF, que propiciou o debate sobre o tema.

A compreensão do conteúdo da ADPF se dá por meio dos votos de todos os Ministros da Suprema Corte, no entanto, este trabalho expõe de forma acentuada os dois votos que compõem o ponto e o contraponto das questões mais polêmicas do julgado.

O voto Min. Edson Fachin fornece a visão do relator sobre o tema, sendo uma parte da decisão aprovada por unanimidade. O Min. Luís Roberto Barroso abriu a divergência com seu voto ao se contrapor em relação ao papel das Casas do Congresso e o rito a ser seguido em cada uma delas; ao voto fechado; e à legitimidade das candidaturas avulsas. No mais, acompanhou o relator.

Assim, a decisão na ADPF se mostrou um instrumento profícuo para o primeiro objetivo deste trabalho, qual seja, entender o caminho hermenêutico adotado pela Corte para chegar ao posicionamento referente ao processo de *impeachment* de Presidente da República.

Todavia, entender a aplicação da ADPF vai muito além de saber o teor da decisão e os posicionamentos dos Ministros. Tal inquietação levou ao exame das reclamações (rcl) nas quais se alegou violação à autoridade da decisão da ADPF 378, para, assim, verificar como a Suprema Corte aplica a decisão com efeitos vinculantes.

A aferição da aplicabilidade da decisão ocorreu por meio da pesquisa no *site* do STF com a palavra-chave “ADPF 378”, em que se encontrou 33 decisões monocráticas, das quais três foram julgadas pelo colegiado. Aplicado o primeiro filtro, fez-se uma análise sucinta dos três casos que tiveram o agravo em reclamação julgado pelo colegiado da Corte, para a partir do apanhado geral, fazer os primeiros questionamentos sobre o assunto.

Utilizando o mesmo critério de pesquisa, qual seja, a palavra-chave “ADPF 378”, selecionou-se as 33 decisões monocráticas para entender algumas características que elas têm em comum e por que existe uma discrepância entre o número de decisões monocráticas e colegiadas.

No penúltimo capítulo, busca-se responder a essas questões, etapa do trabalho denominada de “confronto com a realidade”. Na seção “estudo de caso” se examina a aplicabilidade da ADPF 378 na reclamação 42.358/RJ – uma das poucas reclamações que teve o mérito julgado pelo colegiado.

A segunda seção é dedicada ao estudo das decisões monocráticas, que foram separadas em três categorias distintas para facilitar o exame, sendo elas: (i) negado seguimento; (ii) cautelar deferida; e (iii) pedidos julgados procedentes.

Vê-se assim que o trabalho procura, em primeiro plano, compreender as regras do processo de *impeachment* previstas na Lei n. 1.079/50 e a forma em que elas se compatibilizam com a Constituição Federal de 1988, exercício que resultou na decisão da ADPF 378/DF-MC. Nas palavras do Min. Edson Fachin, é tarefa “da mais alta magnitude jurídico-política, de

maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, [...] e os demais Poderes da República”¹.

No segundo momento, a análise teórica é transplantada para o plano prático. As reclamações propostas por suposta violação à autoridade da decisão na ADPF 378 serviram de instrumento para o exame da aplicabilidade da decisão. A combinação dessas análises visa contribuir com a discussão acadêmica acerca do processo de *impeachment* de Presidente da República no Brasil, de modo a aliar o conhecimento prático ao teórico no estudo de um tema estruturante que está em constante debate no país.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 51.

2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é um instrumento de controle de constitucionalidade das normas que passou a ser previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. Estabeleceu-se no art. 102, § 1º da Carta Magna a competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para apreciar a ADPF, bem como a necessidade de edição de lei para regulamentar a matéria.

Onze anos depois, foi promulgada a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que passou a dispor sobre o processo e julgamento da ADPF. O art. 1º da referida lei enuncia os objetos da arguição:

Art. 1º A arguição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

Extraí-se do artigo supracitado as duas espécies de ADPF, sendo elas: (i) a arguição autônoma, em que a questão constitucional é levada ao STF independentemente do caso concreto em que tenha surgido questão constitucional relevante²; e (ii) a arguição incidental, na qual a questão constitucional exsurge de um caso concreto em curso e é levada ao Supremo por um dos legitimados³.

Seja na arguição autônoma ou na incidental, é indispensável que a ação tenha por objeto preceito fundamental, cuja lesão ou ameaça de lesão resulta de ato do Poder Público. A expressão “preceito fundamental” não é sinônima de “princípio fundamental”, alerta José

² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1368.

³ De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.882/99, são mesmos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, isto é, “I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

Afonso da Silva, já que a primeira é mais ampla e abrangente, assim como são as que apontam para a autonomia dos Estados, do Distrito Federal, e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais⁴.

Luís Roberto Barroso complementa a definição de “preceito fundamental” destacando que nessa classe também se enquadram os fundamentos e objetivos da República e as normas que se abrigam nas cláusulas pétreas ou delas decorrem diretamente⁵.

Tal conceito constitui um dos elementos do “tipo de lesão constitucional qualificada” mencionada pelo Min. Teori Zavascki no julgamento da ADPF 127. Confira-se:

A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia).⁶

O segundo elemento que qualifica a lesão constitucional é a difícil reversibilidade diante da ausência de técnica processual subsidiária. Significa dizer que a ADPF é o meio adequado apenas quando as demais ações de controle de constitucionalidade não forem cabíveis, restando comprovado seu caráter subsidiário, por isso também é denominada de *remédio supletivo*⁷.

Essas características gerais apresentadas em apertada síntese evidenciam quão peculiar é a ADPF – uma ação que a um só tempo amplia a competência do Supremo e intensifica o controle de constitucionalidade do STF, por isso a doutrina entende ser uma ação presente no “complexo sistema brasileiro de controle de constitucionalidade sob o signo da singularidade, não sendo possível identificar proximidade imediata com outras figuras existentes no direito comparado”⁸.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 562.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 127**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366136/false>. Acesso em: 15 set. 2021.

⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 354.

Destaca-se, entre as características singulares da ADPF, a capacidade de suprir lacunas existentes no controle abstrato de constitucionalidade, pois a partir da vigência da Lei n. 9.882/99, pôde-se abarcar hipóteses envolvendo o direito pré-constitucional e o direito municipal, por exemplo. Essa inovação propiciou o exame da recepção de normas anteriores à Constituição de 1988, como será explorado em detalhes a seguir.

2.1 CONTEXTO E CONTEÚDO DA ADPF 378 – QUESTÕES ACERCA DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 1.079/50 E O RITO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A ADPF em análise foi proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) com pedido liminar visando o reconhecimento da não recepção, bem como a recepção de alguns dispositivos da Lei n. 1.079/50. O pedido ocorreu em meio à crise político-institucional que se instalou no Brasil durante o segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff, sendo a propositura da ação amplamente divulgada como uma tentativa de que o processo de *impeachment* fosse suspenso na Câmara.

Consta na página de notícias da Câmara dos Deputados que se pretendia com a ADPF 378, além de suspender o processo “porque a Lei do *Impeachment* é antiga e não se adequa à Constituição de 1988”⁹, também questionar “qual o rito do processo de *impeachment* que realmente deve ser adotado, já que existem divergências entre a Lei e o Regimento Interno da Câmara”¹⁰.

Ocorre que a extensão dos pedidos vai muito além do divulgado, sendo necessária análise mais detida sobre cada um deles.

Antes de adentrar nos pedidos do requerente, já fica evidente o papel indelével que a ADPF exerce na democracia brasileira, considerando as contribuições desse instrumento para a análise acerca da legitimidade e ilegitimidade dos dispositivos e interpretações da lei que define o rito de *impeachment* de Presidente da República.

⁹ MORAIS, Ginny. **PCdoB entra com duas ações no Supremo contra impeachment**. Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477337-pcdob-entra-com-duas-aco-es-no-supremo-contr-a-impeachment/>. Acesso em: 8 set. 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

A temática tratada na arguição envolve o princípio republicano, que ao lado do princípio democrático e do princípio federativo, integra o núcleo essencial da Constituição, sublinha Lewandowski¹¹.

Para facilitar a compreensão entre os pedidos formulados pelo partido requerente e o posicionamento dos Ministros a respeito de cada tópico, colaciona-se abaixo resumo semelhante ao apresentado pelo relator, com sutis adaptações¹². Os pedidos cautelares foram assim requeridos:

- a) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, para se fixar, com efeito *ex tunc* – abrangendo os processos em andamento –, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias;
- b) 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 1.079/50;
- c) seja declarada a recepção dos arts. 19, 20, 21, 22 e 23, caput, da Lei 1.079/50, 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;
- d) seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei 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;
- e) seja realizada interpretação conforme dos arts. 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei 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;
- f) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos arts. 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal

¹¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do Princípio Republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva *et al.* (coord.). **Princípios Constitucionais Fundamentais**: Estudos em Homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo, 2001. p. 189-200.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021.

e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;

g) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de *impeachment*, autorizado 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;

h) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 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 1.079/50, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores;

i) seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50;

j) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 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;

k) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei 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.

Quanto ao mérito, o partido requerente pleiteou que:

a) deve ser assegurado o direito à defesa prévia em todas as fases do processo de *impeachment*, sob pena de violação às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, inclusive quanto ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados;

b) seria impossível a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, diante da não recepção integral do art. 38, da Lei 1.079/50 em face do art. 85, CRFB;

- c) os arts. 18, 22, § 1º, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50 devem ser lidos à luz dos princípios da ampla defesa e do contraditório, de modo que toda a atividade probatória seja desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e posteriormente pela defesa, bem como que, em cada fase, a oitiva do acusado seja o último ato da instrução;
- d) os arts. 80 e 81 da Lei 1.079/50 seriam incompatíveis com os arts. 51, I, 52, I, 86, § 1º, II, CRFB; do mesmo modo o art. 24 da Lei 1.079/50 deveria receber interpretação conforme à Constituição, de modo que se aplicasse por analogia, em relação ao juízo de admissibilidade do pedido de *impeachment* pelo Senado, o disposto nos arts. 44 a 46 e 48 a 49 da Lei 1.079/50;
- e) o art. 23, §1º, da Lei 1.079/50, não foi recepcionado à luz do art. 86, § 1º, II, CRFB;
- f) no processo de *impeachment*, à luz da imparcialidade como corolário do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB), deve-se garantir que os Senadores da República se apartem da função acusatória.

Vê-se pela abrangência dos pedidos que os votos precisaram abarcar todos os pontos, logo os Ministros acolheram a sugestão do relator, Min. Edson Fachin, para converter o julgamento da cautelar no próprio julgamento da ADPF.

2.2 VOTO DO RELATOR

O voto do relator, Min. Edson Fachin, serviu de baliza para a construção dos votos dos demais Ministros por esmiuçar os detalhes do caso. Ainda que não tenha sido o voto prevalente, as razões de decidir do relator são essenciais para compreender o modo que se estruturou a deliberação na decisão da ADPF 378.

No quesito da admissibilidade, o relator se pautou na jurisprudência da Corte ao entender que houve potencial ofensa a preceito fundamental, notadamente, “à soberania popular, ao direito ao devido processo legislativo e às garantias procedimentais no curso da

apuração de crime de responsabilidade”¹³. Ressaltou-se o cabimento da ADPF se valendo dos ensinamentos de André Ramos Tavares, segundo o qual:

A arguição é medida tão primordial (ou principal) quanto à ação direta de inconstitucionalidade – ou até de relevância superior, se quiser. A afirmação tem como fundamento a posição constitucional do instituto. No próprio art. 102 da Constituição encontra-se a regra-matriz tanto da arguição como da ação direta, ambas presentes no texto original da Constituição de 1.988 [...] Apenas importa assinalar que, além dessa distinção e, reforçando-se, tem-se que, nas questões que envolvam violação de normas constitucional que prevejam preceitos fundamentais, cabível será a arguição¹⁴.

O relevo do significado de preceito fundamental também é visto na definição da natureza político-administrativa do instituto do *impeachment*, que decorre dos princípios democrático e republicano, assim como o preceito fundamental. A raiz das duas questões é a mesma. Nas palavras de Paulo Brossard, a natureza do processo é “mais ou menos assim: o processo político não é puramente criminal, mas marcadamente judicial, portanto, misto”¹⁵.

A característica do processo jurídico-político foi inclusive o ponto de partida para questionar a imparcialidade do Presidente da Câmara durante o processo, pois “exigir aplicação fria das regras de julgamento significaria, em verdade, converter o julgamento jurídico-político em exclusivamente jurídico, o que não se coaduna com a intenção constitucional”¹⁶.

Embora tenham fundamento de existência semelhantes, o *impeachment* não passa, em regra, pelo crivo do Judiciário, ao qual incumbe o controle da regularidade processual do instituto e a apuração do crime de responsabilidade que lhe deu causa, justificando a viabilidade do exame da ADPF 378.

Além da natureza do processo, coube ao relator salientar que a exigência de lei específica advém do próprio texto constitucional e “não foi, até agora, editada lei especial que trate do instituto”¹⁷, sendo inviável que resoluções ou regimentos internos normatizem crimes

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 43.

¹⁴ *Ibidem*, p. 49.

¹⁵ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 86

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.*, p. 86.

¹⁷ *Ibidem*, p. 61.

de responsabilidade ou as regras processuais para a sua apuração. Desse modo, a Constituição Federal e a Lei nº 1.079/50 “dão as linhas mestras e estruturantes a serem seguidas”¹⁸.

Essas mesmas normas delineiam a participação do acusado assegurando o devido processo legal compreendido em grau extremamente intenso, tendo em vista que a “amplitude da defesa guarda íntima pertinência com a intensidade de interferência na esfera jurídica do sujeito processual”¹⁹.

A Constituição que prevê ampla defesa e contraditório também atribui à Câmara a competência de (só e tão somente) autorizar, ou não, a instauração do processo de *impeachment* contra Presidente da República, de acordo com art. 51 da CF²⁰.

Por outro lado, não comporta defesa prévia à decisão de recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados para deliberação do colegiado, pois segundo o Min. Edson Fachin, o recebimento configura mero juízo sumário de admissibilidade interno atribuído ao Presidente da Casa, conforme jurisprudência da Corte:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA. I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa. II – Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. III – O direito a ser amparado pela via mandamental

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 63

¹⁹ *Ibidem*, p. 71

²⁰ “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia. IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. V – Agravo regimental desprovido.²¹

Caso a denúncia seja recebida, caberá ao Plenário nova análise quanto à viabilidade – e é por isso que parte da doutrina chama de dupla admissibilidade²² – primeiro a denúncia é recebida pelo Presidente da Câmara e depois pelo Plenário. Após a segunda confirmação do recebimento da denúncia, deve ser assegurado o direito à manifestação prévia do acusado antes do parecer da Comissão Especial, que depois de aprovado marcará a aprovação definitiva da denúncia²³.

Portanto, entende-se que a ausência de manifestação do acusado no recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara não viola o devido processo legal, visto que a admissão ainda será debatida pelo colegiado, oportunidade na qual o acusado terá meios de interferir na admissão conclusiva da denúncia²⁴.

O procedimento do *impeachment* é regulamentado pela Lei n. 1.079/50, cujo art. 19 foi recepcionado pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sustenta o relator. Exemplo disso é a organização das comissões das Casas, que serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação²⁵.

Outros pedidos incidentais do partido requerente dizem respeito à possibilidade de (i) os partidos políticos indicarem os integrantes da Comissão Especial por meio de seus líderes e (ii) que as votações sejam abertas, visto que as votações secretas supostamente violariam a regra da publicidade da Constituição.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 78.

²² *Ibidem*, p. 80.

²³ *Ibidem*, p. 81.

²⁴ *Ibidem*, p. 83.

²⁵ Art. 58, caput. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

O relator, contudo, não acolheu nenhum dos dois, argumentando que a própria Carta Magna estabelece no art. 58, §1º que “na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”. Não só isso. Defende-se que a Constituição assegura que as comissões seguirão a forma e atribuições previstas no regimento interno²⁶.

Para que não parem dúvidas, veja-se *ipsis litteris* a conclusão do relator, Min. Edson Fachin:

Nada obstante a publicidade das votações no Congresso seja a regra, e apenas em excepcionalíssimas hipóteses se admita votação secreta, entendo que no presente caso não há ofensa à Constituição no fato de o Regimento Interno da Câmara dos Deputados propiciar a interpretação segundo a qual teria estabelecido a votação secreta para a constituição da referida comissão.²⁷

Admitiu-se, assim, que o voto das comissões especiais seja aberto em respeito a separação dos poderes.

Ademais, Edson Fachin votou pela recepção dos arts. 20, 21, 22 e 23 da Lei nº 1.079/50, de modo que tudo há de seguir a forma dos referidos artigos, com pequenas ressalvas, observada a seguinte ordem: primeiro, é fixado o prazo de 48 horas para reunião da Comissão Especial na qual se elegerá Presidente e relator, e em seguida, emitirá parecer sobre a denúncia dentro de 10 dias²⁸. Durante a reunião da Comissão, os cinco representantes de cada partido discutirão o parecer, podendo falar durante uma hora²⁹.

Segundo, finalizada a votação do parecer na Comissão Especial, há dois caminhos possíveis – arquivar a denúncia se não for considerada objeto de deliberação ou admiti-la para

²⁶ Art. 58, caput. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 89.

²⁸ Art. 20, caput. BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁹ Art. 21. BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

o debate em plenário, hipótese na qual se remeterá cópia autêntica ao denunciado que terá o prazo de 20 dias para contestá-la³⁰.

Edson Fachin destaca que essa votação no Plenário da Câmara serve para chancelar ou não o juízo deliberatório realizado pelo Presidente da Casa no recebimento da denúncia popular, e diante do seu relevo, deve-se fazer interpretação conforme a Constituição para que antes da discussão única em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar elaborado pela Comissão Especial³¹.

Terceiro, encerrada a instrução (onde se dá oportunidade de participação de o acusado exercer o contraditório), a Comissão Especial emite o segundo parecer no prazo de 10 dias, opinando tecnicamente sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

Proferido o último ato decisório do processo na Câmara dos Deputados e garantido o direito à informação, é facultado ao Presidente da República oferecer alegações finais sobre o parecer no prazo de 48 horas. Encerrada a discussão, será admitida a acusação contra o Presidente da República, se houver manifestação favorável de dois terços dos membros da Casa³².

Por fim, obtido o quórum necessário, estará autorizado o início do processo contra o Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade, porém o Presidente não será afastado de suas funções neste momento, divergindo o relator do texto dos arts. 23, § 5º e 80, *caput* e 81, *caput* da Lei nº 1.079/50.

Edson Fachin partilha do entendimento do ex-Ministro Paulo Brossard, para quem a Câmara dos Deputados, com o advento da Constituição da República de 1988, se limita a autorizar a instauração do processo, abandonando seu papel de órgão de acusação perante o

³⁰ “Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado”. BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 94 e 96.

³² *Ibidem*, p. 95.

Senado³³. Assim, não há como afastar o Presidente das funções públicas por meio de uma decisão cujo efeito é só de autorizar o seu processamento.

Esses quatro passos esboçam de forma resumida o voto do relator a respeito do procedimento do *impeachment* na Câmara dos Deputados. Traçou-se uma análise da Lei n. 1.079/50, recepcionando artigos, afastando outros e dando interpretação conforme a Constituição para os demais. Em linhas gerais, o Min. Edson Fachin fez uma releitura da Lei para compatibilizá-la com a Constituição³⁴.

Em relação ao trâmite no Senado Federal, o partido requerente aduz que a decisão da Câmara tem natureza de mera condição de procedibilidade, razão pela qual o Senado poderia rejeitar a denúncia³⁵. O relator, todavia, com fundamento no art. 86 da Constituição³⁶, entendeu que a Mesa do Senado deve instaurar o procedimento tão logo receba a autorização da Câmara, não se tratando de uma faculdade da Casa.

Instaurado o procedimento, tem-se o início do julgamento – fase regida pelos arts. 25 a 30 da Lei n. 1.079/50 – também contestados pelo requerente a fim de “fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligência ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória”³⁷ visando separar a função acusatória da função julgadora.

Mais uma pretensão não acolhida sob o argumento de que as causas de impedimento e suspeição, outras limitações impostas aos magistrados, próprias do processo jurisdicional que

³³ Ibidem, p. 98.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 102. “É o caso do parecer final da Comissão Especial que, segundo o relator, deve desempenhar “função endoprocessual de permitir impugnação substancial a ser deliberada em Plenário e extraprocessual, associada ao controle popular dos atos praticados pelos representantes”.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Op. cit., p. 103.

³⁶ “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. P. 105.

visam à garantia de um juízo dotado da mais absoluta imparcialidade, não se compatibilizam com o processo jurídico-político do *impeachment*.

Da totalidade do voto do relator, parcela significativa foi **aprovada por unanimidade** pelo Plenário da Corte, que pacificou: (a) a ausência de direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara; (b) a possibilidade da aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e Senado, conquanto as normas sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais; (c) a proporcionalidade na comissão especial poder ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários; (d) o interrogatório dever ser o ato final da instrução probatória; (e) os senadores não precisarem se apartar da função acusatória; e, por fim, (f) a inaplicabilidade das hipóteses de suspeição e impedimento do CPP ao Presidente da Câmara.

Os pontos apresentados evidenciam uma espécie de “fio condutor” que liga os principais pontos da decisão do Min. Edson Fachin, sustentada pelo entendimento de o *impeachment* se tratar de um processo jurídico-político, que se alicerça nos **princípios constitucionais e processuais penais**.

Processualistas da área penal como Luigi Ferrajoli, Aury Lopes Junior e Rogerio Schietti Machado Cruz dão o suporte doutrinário para conclusões acerca da inexistência do direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara e do interrogatório ser o ato final da instrução probatória, por exemplo.

Questões mais polêmicas se basearam no princípio da liberdade política e da preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Esse apanhado geral dos princípios acolhidos e rechaçados pela maioria adiantam, em parte, as matérias controvertidas e abordadas no voto dissidente.

2.2 VOTO DISSIDENTE – A FORÇA DO PRECEDENTE

O voto dissidente foi capitaneado pelo Min. Luís Roberto Barroso, pautado principalmente no precedente do Supremo elaborado no curso do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello em 1992. Primou-se pelo respeito à decisão anterior da Corte com o fim de mudar o mínimo das regras aplicadas naquela ocasião.

Acompanharam a dissidência os Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Enrique Ricardo Lewandowski, formando maioria para aprovação do acórdão.

Há quatro pontos nos quais o Min. Luís Roberto Barroso divergiu do relator, sendo o primeiro relativo ao papel da Câmara dos Deputados na instauração do processo do *impeachment*. Isso porque enquanto Edson Fachin advoga que a Câmara apenas autoriza a instauração do processo cabendo ao Senado processar e julgar; Barroso defende a existência de um juízo preliminar de recebimento da denúncia ou não no Senado Federal³⁸.

Para chegar a tal conclusão, Luís Roberto Barroso baseou sua convicção no art. 52, I da Constituição Federal, que fixa a competência do Senado para processar e julgar o Presidente da República, isto é, o Senado recebe uma autorização da Câmara e não uma determinação³⁹. Além da interpretação gramatical, o Ministro entende que se adotou exatamente esse procedimento durante o julgamento do processo de *impeachment* em 1992, no qual o Senado exerceu juízo prévio de recebimento da denúncia.

Nessa perspectiva, a Câmara autoriza o processamento e envia o processo para o Senado onde haverá um juízo preliminar de recebimento ou não da denúncia. Se recebida no Senado e aprovada pela maioria simples dos votos, “reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida”⁴⁰.

Nesse ponto, houve questionamentos entre os Ministros quanto ao quórum para receber a denúncia ou acusação no Senado para ensejar o afastamento do Presidente da República, cautelarmente. As dúvidas foram sanadas pelo voto do Min. Teori Zavascki, que colocou um ponto final na questão por meio do seguinte raciocínio:

A maioria simples, nas circunstâncias, qualifica a decisão da Câmara dos Deputados porque é maioria simples para manter a decisão da Câmara dos Deputados. Se fosse exigida maioria qualificada para manter a decisão da

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 127.

³⁹ *Ibidem*, p. 128.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 155.

Câmara dos Deputados, isso fragilizaria a posição da Câmara dos Deputados.⁴¹

Tal entendimento põe luz à lógica da Constituição por meio da interpretação sistemática.

O segundo ponto diz respeito ao procedimento da Comissão Especial da Câmara, que elabora parecer para aprovação final do Plenário, conforme os arts. 20 a 22 da Lei nº 1.079/50. Ao contrário do relator, Luís Roberto Barroso compreende que o procedimento adotado na referida lei não é compatível com a Constituição Federal em vigor.

Argumenta-se que na sistemática da Constituição de 1988 “que foi regulamentada em sessão administrativa do Supremo em 1992, a Câmara se manifesta uma única vez sobre a autorização, ou não, para a instauração do processo por 2/3 (dois terços) dos seus membros”⁴². Semelhante rito ocorre no Senado, de maneira que o Presidente da Casa se manifesta pelo recebimento ou não da denúncia, e, se recebida, há uma deliberação por maioria simples quanto à pronúncia⁴³ e uma deliberação por dois terços quanto à procedência, ou não, final da acusação⁴⁴.

Outra vez o Min. Luís Roberto Barroso diverge do relator para adotar o rito utilizado no processo de *impeachment* do ano de 1992, e, desse modo, rejeitar o pedido do partido requerente.

O modo como se dá a eleição para formação da Comissão Especial configura o terceiro ponto de divergência entre os Ministros. Para Luís Roberto Barroso, essa eleição deve ser por voto aberto, uma vez que nem a Constituição nem a Lei n. 1.079/50 preveem votação secreta para a eleger os integrantes da Comissão Especial.

Ademais, entende-se que a eleição aberta se coaduna com os princípios republicano, democrático representativo e o que eles importam em transparência e publicidade, além de preservar tudo tão parecido quanto o que foi feito no *impeachment* do Presidente Collor⁴⁵.

⁴¹ Ibidem, p. 385.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 131.

⁴³ Fachin entende que o quórum dessa deliberação deve ser de dois terços.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Op. cit., p. 131 a 133.

⁴⁵ Ibidem, p. 179.

Como consignou a Min. Rosa Weber, que acompanhou integralmente a dissidência, “tudo o que diz respeito à vida do Estado e à vida no Estado, dos homens e das mulheres públicas, há de se fazer com a mais absoluta transparência”⁴⁶. Portanto, nos termos do voto divergente, a eleição da Comissão Especial dar-se-á por voto aberto.

O ponto derradeiro se refere à ilegitimidade das candidaturas avulsas. Luís Roberto Barroso registra que não pode haver votação do Plenário para eleger os membros da Comissão Especial já que a indicação é feita pelos líderes, em consonância com o Regimento Interno da Câmara⁴⁷. De todo modo, o pedido das candidaturas avulsas resta prejudicado, pois é incompatível com o posicionamento anterior favorável ao voto aberto.

É oportuno trazer a lição exposta pelo Min. Marco Aurélio, na qual conclui que as candidaturas avulsas são incompatíveis com a ordem constitucional, porque contrariam a existência dos partidos políticos e, portanto, a visão coordenada, concatenada do exercício no âmbito da Casa Legislativa⁴⁸.

As divergências do Min. Luís Roberto Barroso discriminadas no quadro abaixo deixam claro que elas foram pontuais, confira-se:

Quadro 1 - Comparativo de votos

| Pontos de divergência | Ministro Roberto Barroso | Ministro Edson Fachin |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Papel da Câmara | Mera autorização de recebimento da acusação | Juízo sumário de admissibilidade da denúncia |
| Papel do Senado Federal | Recebimento da denúncia, pronúncia e condenação. Há juízo inicial de instauração ou não da denúncia | Pronúncia e condenação, apenas, sem juízo de admissibilidade |
| Rito adotado na Câmara | Votação única de 2/3 dos membros da casa | Votação por maioria simples, presente a maioria de seus membros |

⁴⁶ Ibidem, p. 221.

⁴⁷ “Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: [...] VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los”. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **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%2021-2021.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 312.

| | | |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Rito adotado no Senado | Três votações: por maioria simples, para receber a denúncia; por maioria simples, para a pronúncia; e por 2/3 para a condenação | Uma votação pelo critério de 2/3 para condenação |
| Voto aberto | Sim, por ausência de previsão constitucional e legal | Não, voto fechado ⁴⁹ |
| Candidaturas avulsas | Pedido prejudicado | Admitidas |

Fonte: Produzida pela autora com base na ADPF 378/DF

E o que os pontos de divergência têm em comum? Todos foram elaborados em atenção ao precedente “Collor”, conforme se destacou ao longo do voto do Min. Luís Roberto Barroso. Esse posicionamento compõe o que Arthur Goodhart chama de **princípio vinculativo da decisão**, pois as matérias consideradas relevantes para estruturar a decisão do Ministro dizem respeito ao precedente “Collor”⁵⁰.

Seja qual designação se queira aplicar, fato é que o voto do Min. Luís Roberto Barroso contribui para a compreensão da ADPF 378 – um marco em matéria de *impeachment* no Brasil.

⁴⁹ “Não compete ao Poder Judiciário sindicat atos administrativos do Parlamento, quando as soluções são múltiplas e constitucionalmente adequadas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ibidem*, p. 92.

⁵⁰ GOODHART, Arthur L. The Ratio Decidendi of a Case. **Modern Law Review**, London, v. 22, p. 117-124, 1959. p. 118.

3 RECLAMAÇÕES PROPOSTAS NO STF

Examina-se agora as reclamações propostas no Supremo Tribunal Federal que envolveram a arguição de descumprimento de preceito fundamental 378. O intuito é analisar mais adiante qual a aplicabilidade, na prática, da decisão firmada na referida ADPF, cujos efeitos são vinculantes e de eficácia *erga omnes*.

Na pesquisa feita no *site* do STF, utilizou-se o termo “ADPF 378”, buscando alcançar o maior número de resultados para fazer a devida filtragem. Em seguida, foram aplicados os filtros da classe processual “Rcl” e da data de julgamento, compreendida entre os dias 1/1/2015 e 1/8/2021.

Demonstrar os parâmetros de pesquisa utilizados é relevante para restringir a amplitude dos fatos e definir os aspectos da investigação realizada⁵¹. A reclamação, assim, é a classe processual mais adequada para o objetivo desse trabalho, tendo em vista que ela se destina a (i) preservar a competência do Supremo Tribunal Federal; e (ii) garantir a autoridade de suas decisões⁵².

Interessa mais ao presente trabalho a última hipótese de cabimento que, conforme os ensinamentos do Min. Gilmar Mendes, foi “uma grande inovação do sistema, uma vez que a reclamação contra atos judiciais contrários à orientação com força vinculante é largamente praticada”⁵³. À vista disso, cumpre saber quais são essas decisões.

⁵¹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. P. 115.

⁵² Arts. 102, I, I, e 103-A, caput e § 3º. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira. A reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal: Algumas Notas. **Revista Oficial do Programa de Mestrado em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília**, Porto Alegre, n. 12, p. 21-47, abr./jun. 2006. p. 34.

3.1 APANHADO DAS DECISÕES COLEGIADAS

A pesquisa jurisprudencial com os termos mencionados resultou em três decisões colegiadas que são, respectivamente, as reclamações n. 30.118/DF, 42.358/RJ e 45.040/PE. Embora tratem de fatos distintos, todas tiveram o mesmo fim – improcedência do pedido seguida do trânsito em julgado da decisão.

Seguindo a ordem temporal dos protocolos, a primeira delas é a reclamação com pedido liminar n. **30.118/DF**, proposta em abril de 2018 por Raad Mtanios Massouh contra ato do Juiz da Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, nos autos de Ação Declaratória de Nulidade de Ato Legislativo.

Na origem, o reclamante buscava ser absolvido da decisão que levou à perda de seu mandato como Deputado Distrital. Indeferido o pedido, reclamou que a autoridade da decisão do Supremo foi violada, tendo em vista que a decisão tomada na ADPF 378/DF teria admitido a perda do mandato sem inelegibilidade⁵⁴.

O relator negou seguimento à reclamação e julgou prejudicado o pedido liminar argumentando, com base em precedente da Corte, que “o remédio constitucional da reclamação não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto do Supremo Tribunal Federal”⁵⁵.

Interposto agravo regimental, a Segunda Turma consignou que a matéria debatida nos autos da reclamação diz respeito à legitimidade de eleitor para desencadear, por meio de representação, processo administrativo de cassação de mandato eletivo, questão alheia à ADPF 378.

A reclamação n. **42.358/RJ** seguiu um rumo diferente da anterior. Proposta com tutela de urgência, em julho de 2020, por Wilson José Witzel contra um conjunto de atos administrativos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro –

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 30.118/DF**. Reclamante: Raad Mtanios Massouh. Reclamado: Juiz de Direito da 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5405021>. Acesso em: 1 out. 2021.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

ALERJ⁵⁶. Sustentou duas violações à ADPF 378 causadas (i) pelo desrespeito à regra da proporcionalidade partidária na eleição da Comissão Especial de *impeachment*; e (ii) pela simples indicação de líderes partidários na instituição da Comissão Especial.

O relator do caso, em juízo de cognição sumária, entendeu que “assiste razão jurídica à tese de violação ao enunciado nº 46 da Súmula Vinculante da Jurisprudência Dominante do STF e à autoridade da decisão proferida na ADPF-MC nº 378/DF”⁵⁷.

No julgamento do mérito, o relator, Min. Alexandre de Moraes, adotou outro posicionamento, mantendo a plena validade do art. 1º do Ato 41/2020, editado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, e regular a consequente composição da Comissão Especial.

Witzel interpôs agravo interno contra a decisão, cujo julgamento ocorreu em sessão virtual do Plenário da Corte. Os Ministros, por maioria, negaram provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, vencido o Min. Dias Toffoli⁵⁸.

A última reclamação julgada pelo colegiado sobre o assunto recebeu o número **45.040/PE**. Luiz Claudino de Souza a propôs, com pedido liminar, contra decisão da Câmara de Vereadores do Município de Capoeiras – PE, que reprovou as contas do governo chefiado pelo ex-Prefeito naquele exercício financeiro.

Alegou-se que ao conduzir o julgamento das contas do reclamante, a Câmara desrespeitou o princípio da proporcionalidade partidária previsto na Constituição e no Regimento Interno da Casa, “na medida em que dentre os integrantes do órgão fracionário não se encontra nenhum vereador representante do Partido da República, segundo maior partido com representatividade da Câmara na ocasião”⁵⁹. Por isso, os efeitos deveriam ser suspensos a fim de garantir a autoridade da decisão proferida pela Corte no julgamento da ADPF 378.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 45.040/PE**. Reclamante: Luiz Claudino de Souza. Reclamada: Câmara Municipal de Capoeiras. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6063441>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 3.

O relator negou seguimento à reclamação por concluir que o parâmetro de confronto invocado (ADPF 378) tem objeto diverso daquele descrito nos autos. O ex-Prefeito interpôs agravo interno, mas não surtiu efeito já que a Primeira Turma decidiu, por unanimidade, negar provimento ao recurso diante da ausência de compatibilidade entre a matéria debatida e a ADPF.

As sínteses expostas de cada caso deixam claro que pouquíssimas reclamações propostas com fundamento na ADPF 378 são julgadas pelo colegiado do Supremo. Existe uma explicação para isso? O STF aplica a decisão elaborada pela Corte sobre a temática? Houve violação à autoridade da decisão proferida na ADPF 378? Busca-se responder tais questionamentos ao longo do próximo capítulo.

3.2 APANHADO DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS

Antes de adentrar no capítulo seguinte, é preciso saber qual o panorama das decisões monocráticas proferidas pela Corte. As três decisões colegiadas vistas fazem parte do resultado obtido na consulta à jurisprudência do STF acerca das decisões monocráticas em reclamação sobre a ADPF 378. São 35 (trinta e cinco) decisões monocráticas proferidas pelos Ministros da Suprema Corte no período de 7/7/2016 a 22/7/2021, resultado obtido com o mesmo filtro de pesquisa. .

Contudo, não são todas as 35 decisões que abordam o assunto de interesse deste estudo. Extraí-se do todo duas decisões monocráticas que na verdade versam sobre outra ADPF, resultando, assim, em 33 decisões. A intenção é não tornar a tarefa repetitiva, dado que o objetivo é verificar de forma sucinta como foi decidido para depois entender o porquê.

O primeiro aspecto que chama atenção é a discrepância entre o número de decisões colegiadas *versus* monocráticas. Isso porque das 33 questões monocráticas⁶⁰, somente três

⁶⁰ Lista-se as numerações das decisões monocráticas em reclamação analisadas: 24.530/PA-MC; 24.530/PA-MC; 30.037/SP-MC; 24.621/DF; 30.400/PB-MC; 31.850/PB-MC; 31.850/PB; 31.759/CE; 32.900/BA; 35.595/SP-MC; 34.743/SP-MC; 39.037/CE; 33.008/SP; 42.358/RJ-MC; 42.532/BA-MC; 42.627/SC-MC; 39.939/SP-MC; 42.861/SC-MC; 42.861/SC; 43.121/SC; 43.121/SC; 42.849/PR-MC; 42.849/PR; 42.855/DF-MC; 45.040/PE-MC; 45.366/RJ-MC; 45.366/RJ; 45.366/RJ; 44.400/MG; 42.855/DF; 46.835/RJ; 47.040/RJ; 47.152/SC e 47.666/RJ.

chegaram ao colegiado para julgamento (e, como visto, os Ministros votaram pelo indeferimento).

Do número total de decisões monocráticas, oito tiveram seus pedidos liminares deferidos, e três delas tiveram o mérito analisado e julgado procedente. Isto é, menos de 10% das decisões monocráticas foram acolhidas pelos respectivos relatores.

Tratando-se de relatores, insta salientar mais um dado da pesquisa a respeito da distribuição das reclamações sobre o tema no Supremo Tribunal Federal: o relator a quem se atribuiu o maior número de casos é o Min. Alexandre de Moraes, com nove decisões; seguido do Min. Edson Fachin, com seis decisões e dos Ministros Luís Roberto Barroso e Enrique Ricardo Lewandowski, ambos proferiram 4 decisões monocráticas.

À primeira vista pode parecer que existe uma distribuição desigual dos processos, preterindo uns Ministros aos outros. No entanto, basta olhar com cuidado para ver que a atribuição de mais casos ao Min. Alexandre de Moraes se dá em razão de sua prevenção para julgar determinada matéria, conforme o Regimento Interno do STF dispõe⁶¹:

Art. 66. A distribuição será feita por sorteio ou prevenção, mediante sistema informatizado, acionado automaticamente, em cada classe de processo.

§ 1º O sistema informatizado de distribuição automática e aleatória de processos é público, e seus dados são acessíveis aos interessados.

§ 2º Sorteado o Relator, ser-lhe-ão imediatamente conclusos os autos.

Soma-se a isso as várias reclamações com pedidos cautelares (contando com os recursos e pedidos de reconsideração) propostas pelo ex-Governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Apenas um reclamante deu ensejo a seis das nove decisões proclamadas por Alexandre de Moraes, justamente devido à distribuição por prevenção.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno do STF**: atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

Tão importante quanto saber as características que as ações têm em comum, é entender as peculiaridades que as tornam singulares. Ainda que cada caso seja único, nota-se algumas particularidades compartilhadas entre categorias decisórias.

Para compreender essas particularidades, estabeleceu-se uma divisão que leva em conta dois critérios distintos, considerando o fundamento utilizado na decisão e/ou a espécie em que se enquadra – provimento, indeferimento etc. Desta forma, pode-se destacar as seguintes categorias: (i) negado seguimento; (ii) cautelar deferida; e (iii) pedidos julgados procedentes. As categorias de análise acima adiantam o que será analisado mais adiante.

4 CONFRONTO COM A REALIDADE – O MODO DE AFERIR A APLICABILIDADE DA ADPF 378

No capítulo anterior foram apresentados alguns casos e decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo a ADPF 378. Há muito a se analisar, mas de pronto fica nítido que levar uma questão ao colegiado não é tarefa simples. Reconhece-se o tamanho do desafio, por isso foi elaborada uma divisão metodológica para análise dos casos.

Neste primeiro tópico (4.1) é feito um estudo de caso da reclamação n. 42.358/RJ, por meio da análise rigorosa da aplicabilidade da ADPF 378. A reclamação selecionada oferece uma riqueza de detalhes essencial para o estudo, atividade necessária para o exame da fundamentação das decisões.

A preferência pelos casos com decisões bem embasadas não é por acaso, visto que é por meio da fundamentação que se obtém as bases sustentáveis de um processo democrático, “constitucionalmente comprometido, livre de argumentos de consciência, de argumentos de autoridade, bem como de juízos precipitados, ou seja, de influxos momentâneos, indutores de erro e de pré-compreensões inautênticas”⁶².

O segundo tópico, 4.2, é voltado para a análise da aplicabilidade da ADPF 378 nas decisões monocráticas em reclamação. Tendo em conta que há 33 decisões sobre o tema, o exame será feito a partir das categorias mencionadas anteriormente, quais sejam: (i) negado seguimento; (ii) cautelar deferida; e (iii) pedidos julgados procedentes

O ponto de partida para a divisão das categorias é o mesmo do primeiro tópico – a fundamentação. Casos com razões de decidir semelhantes foram agrupados visando alcançar eficiência no trabalho por meio de “[...] informações precisas e sérias, de modo simples, direto, objetivo e bem definido”⁶³.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 101.

⁶³ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 245.

Em síntese, essa é a base estabelecida para confrontar as decisões proferidas pelo STF com efeito *inter partes* com a decisão final da ADPF n. 378/DF, cuja observância é obrigatória, isto é, as teses jurídicas consagradas “são vinculantes e devem ser obrigatoriamente observadas e aplicadas pelos órgãos julgadores subordinados ao entendimento”⁶⁴.

4.1 ESTUDO DE CASO – APLICABILIDADE DA ADPF 378 NA RECLAMAÇÃO 42.358/RJ

Em 22/7/2020, Wilson José Witzel propôs reclamação constitucional com pedido de tutela provisória contra a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ. Segundo o reclamante, as violações cometidas pelas ALERJ foram objeto de mandado de segurança que, ao ser indeferido, ensejou a reclamação constitucional n. 42.358/RJ.

Dentre as alegações, aduz-se que a ALERJ definiu o rito de prosseguimento das denúncias e que alguns atos já tinham sido praticados de forma destoante do rito fixado pelo STF para o processo de *impeachment* (ADPF 378 e da ADI 5.895) a partir da lei 1.079/50, cuja disciplina é de competência exclusiva da União Federal (SV 46).

Ademais, afirma que a formação da Comissão Especial desrespeitou a regra da proporcionalidade partidária, nos termos do julgamento da ADPF 378-MC, tendo em vista que cada partido teve direito a indicar um membro. Com isso, alguns partidos restaram subrepresentados (aqueles com as maiores bancadas, mas com apenas um representante na Comissão Especial)”⁶⁵.

O Ministro Dias Toffoli, à época Presidente da Suprema Corte, **deferiu** a medida liminar para sustar os efeitos dos atos impugnados, ao entender que:

No presente caso, a forma de composição da comissão especial no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, formada por um representante de cada legenda, inovou o processo para apuração de

⁶⁴ MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. **Súmulas e precedentes qualificados**: técnicas de formação e aplicação. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 111.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 4.

responsabilidade política previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/50, contrariando, assim, o verbete nº 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.⁶⁶

Indo além, o Ministro consignou que no julgamento da ADPF 378 se decidiu que a liberação para escolha dos membros da Comissão Especial “**deveria observar a representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares, assegurando-se, na medida do possível, a dinâmica das forças políticas na proporção que ocupem no Parlamento**”⁶⁷.

Também entendeu viável o pedido do reclamante quanto à ausência de eleição da comissão, cuja exigência é prevista na Lei n. 1.079/50, ainda que seja apenas para confirmar ou não as indicações realizadas pelos líderes dos partidos ou do bloco.

Ocorre que o relator posteriormente designado, Alexandre de Moraes, não partilhou do mesmo entendimento. O Ministro julgou o pedido **improcedente** para manter a validade da norma impugnada e, conseqüentemente, regular a composição da Comissão Especial, ficando revogada a medida liminar deferida.

De acordo com o Min. Alexandre de Moraes, a Carta Magna delegou ao Poder Legislativo o modo de constituição das Comissões, conforme regimento interno ou ato específico, sendo legítima a opção política da ALERJ. Utilizou-se como fundamento a ADPF 378, em que se recepcionou o art. 19 da Lei n. 1.079/50 dando interpretação conforme a Constituição⁶⁸.

Ainda salientou que, na ADPF 378, o STF não garantiu a participação de todos os partidos na Comissão Especial, mediante indicação dos líderes. A Corte reconheceu, por unanimidade, que “a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários”⁶⁹.

O último ponto de divergência do relator e que também motivou a improcedência do pedido versa sobre a necessidade de realização de eleições para a escolha dos representantes

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021, p. 11.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Art. 58. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Op. cit., p. 4.

dos partidos políticos ou blocos parlamentares para a Comissão Especial. Alexandre de Moraes ressalta que “A CORTE, expressamente, declarou que ‘a hipótese não é de eleição’, somente deixando de invalidá-la desde que a eleição realizada fosse limitada ‘a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos’.”⁷⁰.

Interposto agravo interno contra a decisão, os Ministros lhe negaram provimento, por maioria, em sessão virtual do Plenário valendo-se das razões expostas pelo relator para manter a decisão agravada inalterada. O Min. Dias Toffoli reforçou sua discordância do voto majoritário, arguindo que a decisão viola as normas da Constituição ao ferir a proporcionalidade dos blocos partidários⁷¹.

O processo teve fim com o trânsito em julgado da decisão, mas algumas questões permaneceram pendentes. Significa que o Tribunal do Rio de Janeiro havia aplicado corretamente a ADPF 378? Se sim, então o Min. Dias Toffoli a aplicou de forma equivocada?

Tais dúvidas são legítimas, uma vez que “a vinculação dos órgãos e poderes do Estado aos motivos, princípios e interpretações acolhidos pelos órgãos de jurisdição constitucional em suas decisões **privilegia a estabilidade das relações sociais e políticas** em relação a uma pretensa necessidade de flexibilizar a interpretação da Constituição”⁷².

Interpretação que já foi feita em meados de 2015 no julgamento da ADPF 378 – decisão onde as respostas se encontram. Como visto no capítulo sobre a arguição, os Ministros não discutiram detidamente a regra da proporcionalidade partidária.

Tratou-se da proporcionalidade como uma questão de fundo, pois o cerne da discussão “foi quanto a proporcionalidade na formação da Comissão Especial *poder ser aferida em relação a blocos parlamentares*”⁷³, consoante observado pelo Min. Alexandre de Moraes no julgamento do agravo na reclamação.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 18.

⁷¹ *Ibidem*, p. 46.

⁷² LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 114.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.*, p. 31.

O posicionamento final da Corte sobre o assunto é evidenciado nos votos dos Ministros Edson Fachin e Enrique Ricardo Lewandowski. Edson Fachin argui 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, nos moldes do art. 58:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.⁷⁴

Vê-se que o texto constitucional garante às Casas do Legislativo a constituição das Comissões pelo regimento interno ou ato específico, assegurada a representação proporcional dos **partidos** ou dos **blocos parlamentares** da Casa, **tanto quanto possível**.

Para Lewandowski, a Constituição é de clareza meridiana, no sentido de que “não há como excluir os blocos da participação da feitura da Comissão que analisará o pedido de *impeachment* na Câmara dos Deputados, uma vez que entendo não haver autorização constitucional que albergue tal hipótese”⁷⁵.

Os trechos dos votos colacionados não deixam dúvidas que a proporcionalidade foi objeto de debate por um prisma muito estrito entre os Ministros (apenas quanto a proporcionalidade dos blocos parlamentares) se mostrando descabido o pedido do reclamante. Ainda que a ADPF não trate dos pormenores do alcance da palavra “proporcionalidade” no art. 58 da Constituição, há de se considerar que o texto constitucional estabeleceu certa flexibilidade para regra por meio da expressão “tanto quanto possível”.

⁷⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 362.

Essa é a opção do poder constituinte, interpretada pela Suprema Corte. Nas palavras de Roger Stiefelmann, decisão em contrário inverte a lógica constitucional ao pretender suportar interpretação diversa da conferida pelo intérprete máximo da Constituição⁷⁶.

Logo, a decisão do Min. Alexandre de Moraes parece ser a mais acertada ao delimitar melhor a problemática e encontrar uma solução sob as luzes da ADPF 378.

Ainda cabe fazer uma ressalva quanto ao impasse sobre a necessidade (ou não) de eleger a Comissão Especial – argumento do reclamante acolhido pelo Min. Presidente em decisão liminar. Dias Toffoli asseverou que a eleição da Comissão Especial se faz necessária ainda que se limite a confirmar ou não as indicações realizadas pelos líderes dos partidos ou do bloco.

Para Alexandre de Moraes, a Corte declarou que a eleição da Comissão Especial é dispensável, “somente deixando de invalidá-la desde que a eleição a ser realizada fosse limitada a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos”⁷⁷.

A controvérsia gira em torno do art. 19 da lei n. 1.079/50, segundo o qual “recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial **eleita**, da qual participem, observada a respectiva proporção [...]” (destacou-se).

O texto da lei não deixa explícito qual o sentido da palavra *eleita*, lacuna que deu início ao embate interpretativo dos Ministros. A solução do empasse é encontrada no voto de Luís Roberto Barroso, que conduziu a divergência sobre o assunto e redigiu o acórdão da ADPF 378.

O Ministro explica que a palavra *eleita* pode ser interpretada como: Comissão *sujeita à votação*, ou pode ter o sentido de: Comissão *escolhida* pelos líderes. Considerou-se mais adequada a segunda interpretação, pois a primeira enfraqueceria a autonomia partidária e a garantia constitucional de representação proporcional dos partidos nas comissões⁷⁸. Portanto,

⁷⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 112.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 32.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 175.

segundo Barroso, *eleita deve significar escolhida e aplicada essa interpretação da ADPF 378 em diante.*

No entanto, excepcionou-se a regra para o processo de *impeachment* da Dilma Rousseff ao possibilitar que a Câmara dos Deputados seguisse interpretação diversa, realizando votação para aprovar a Comissão Especial. A exceção se justifica, aponta Luís Roberto Barroso, pela deferência ao precedente “Collor” em que se adotou esse procedimento, quando os nomes indicados pelos líderes foram ratificados pelo Plenário⁷⁹.

A ementa da ADPF 378 coloca um ponto final acerca do posicionamento majoritário da Corte:

4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL): É incompatível com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. **Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de impeachment em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos**, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido.⁸⁰ (Destacou-se)

É nítido como o posicionamento do Min. Luís Roberto Barroso se reflete na ementa da decisão. Quando menciona que em rigor, “a hipótese não é de eleição”, reitera-se que prevaleceu o sentido de *Comissão escolhida pelos líderes* para a palavra *eleita* do art. 19. Não há eleição mediante votação do Plenário, porque o procedimento violaria a autonomia de cada partido escolher seu representante.

Para o *impeachment* que já estava em curso (da Dilma), todavia, se considerou válida a realização da eleição pelo Plenário da Câmara, sob a condição de limitá-la a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, como ocorreu no caso Collor.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 175-176.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 5.

A interpretação é capciosa justamente porque são estabelecidos dois comandos distintos na decisão para a matéria da eleição da Comissão Especial. Destarte, a Comissão Especial é formada através da escolha dos líderes partidários, sem a necessidade de ratificar tais opções.

Assim, no julgamento do agravo em reclamação 42.358/RJ, o posicionamento do Min. Alexandre de Moraes aparenta ser o que mais se adequa à ADPF. Naquela oportunidade o Ministro considerou legítima a opção do parlamento do Rio de Janeiro que estabeleceu o prazo de 48 horas para os líderes dos partidos indicarem um membro da Comissão Especial.

De fato, o ato editado pelo Presidente da ALERJ se coaduna à decisão proferida na ADPF 378. Por outro lado, a fundamentação da decisão do Min. Alexandre de Moraes não é tão fidedigna ao teor da ADPF 378, tendo em vista que o STF somente admitiu a realização de eleições para escolha dos representantes dos partidos nos *impeachments* do Collor e da Dilma. Confira-se termos da decisão em reclamação que evidenciam o descompasso decisório:

Por fim, importante observar que, em momento algum, essa SUPREMA CORTE afirmou a necessidade de realização de eleições para a escolha dos representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares para a Comissão Especial, tendo reafirmado que o artigo 58, caput e §1º da Constituição Federal estabelece a indicação pelos líderes como mecanismo para sua composição, exatamente como ocorreu no procedimento instaurado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro⁸¹.

Os percalços encontrados na aplicação da ADPF 378 à Reclamação 42.358/RJ são vistos desde a decisão liminar equivocada até o acórdão, quando parcialmente retificada. A fundamentação desacertada do relator foi um outro entrave identificado para aplicar a decisão da ADPF, pois se afirmou categoricamente na Rcl 42.358 que a Corte “em momento algum” afirmou a necessidade de realização de eleições para escolha dos representantes.

Demonstrou-se por meio dos precedentes do STF que a Corte admitiu a validade da eleição realizada pelo Plenário da Câmara em duas oportunidades diferentes, sendo a última no

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 32.

processo de *impeachment* da Dilma Rousseff. A exceção aplicada à ex-Presidente está prevista na ADPF 378, reconhecendo-se a complexidade da matéria e do voto prevalente.

Diante do exposto, conclui-se que os parâmetros de formação da Comissão Especial merecem atenção especial em sua aplicação, pois, como visto, a ADPF 378 traz duas hipóteses distintas de aplicação.

4.2 ESTUDO POR CATEGORIAS – DECISÕES MONOCRÁTICAS EM RECLAMAÇÃO E A ADPF 378

Decisão monocrática é aquela proferida por um só magistrado e pode ocorrer em qualquer instância ou tribunal. A doutrina aponta a tendência de ampliação dos poderes do relator, “tanto nos recursos quanto nas ações de competência originária do Tribunal, permitindo-lhe, em muitos casos, decidir os processos por meio de decisão monocrática, ou seja, sem que ocorra o julgamento colegiado”⁸².

Estima-se que até 2018, as decisões monocráticas faziam parte de 72,4% do total das decisões do Supremo⁸³ – para se ter noção da relevância da matéria. Neste subtópico serão objeto de análise as decisões monocráticas em reclamação não submetidas posteriormente ao julgamento colegiado, cujo caso paradigma é a ADPF 378. A análise é feita com base nos critérios estabelecidos anteriormente para categorizar as reclamações.

A **categoria (i)** reúne as reclamações n. 34.743/SP, 35.595/SP, 43.121/SC e 47.152/SC, cada qual distribuída a um Ministro distinto, mas todas com decisão negando-lhe seguimento.

Inúmeras são as hipóteses de transgressão à autoridade da decisão da ADPF 378 alegadas pelos reclamantes. Pode-se citar os seguintes pedidos: a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Casa ao processo de *impeachment*; o reconhecimento da ausência de

⁸² JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil** – vol. III. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 956.

⁸³ PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto. **VIII Relatório Supremo em Números: Quem decide no Supremo? tipos de decisão colegiada no tribunal**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

eleição prévia dentro do bloco parlamentar para escolha dos membros da Comissão Especial; e a proibição da oitiva de testemunhas e diligências, bem como do interrogatório do acusado.

Ocorre que muitos dos reclamantes não se atentaram para requisitos básicos para a propositura da reclamação, como a comprovação do prejuízo em razão de pronunciamento de órgãos do poder Judiciário. Todas as exigências devem ser comprovadas de plano em vista do “estreitíssimo âmbito cognitivo e probatório da reclamação constitucional, que exige, para a sua admissibilidade, a aderência estrita entre o paradigma apontado e o ato reclamado”⁸⁴, ressaltou Lewandowski na decisão de sua relatoria.

Vale lembrar que o Plenário do STF tem rejeitado reiteradamente a tese do efeito transcendente da fundamentação. Por exemplo, se adotada a tese, poderia ser conhecido o pedido formulado na Rcl 43.121/SC para o reconhecimento da ausência de eleição prévia dentro do bloco parlamentar para escolha dos membros da Comissão Especial. Isso porque o tema foi tratado em *obter dictum* pelo Min. Roberto Barroso na ADPF 378, e não se deliberou no Plenário.

Caso acolhida a tese do feito transcendente da fundamentação para reconhecer que o alcance da eficácia vinculante pode abranger fundamentos subjacentes à decisão emanada do Supremo, pelo menos duas das reclamações citadas poderiam ter seus pedidos acolhidos, já que o próprio Min. Celso de Mello confessou ser favorável à tese⁸⁵.

Dessa maneira, as decisões pelo não seguimento da reclamação se mostram coerentes em relação aos pedidos apresentados e à jurisprudência do STF. Essa jurisprudência é lida por alguns autores como um “mecanismo de contenção” que filtra os processos. O referido mecanismo é assim explicado no VIII Relatório do Supremo em Números:

O STF parece ter sido bem-sucedido em “filtrar” processos (isto é, evitar que ingressem no tribunal) e em julgá-los de maneira que não exija a atenção coletiva e individualizada dos seus órgãos colegiados (plenário e turmas); para esses fins, utilizou-se o procedimento de julgamentos em listas e ampliou-se

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 47.152/SC**. Reclamante: Laercio Demerval Schuster Junior. Reclamado: Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6168124>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 6.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 35.595/SP**. Reclamante: Marcelo Martins Barboza. Reclamada: Comissão Processante da Câmara Municipal de Itápolis. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5725490>. Acesso em: 2 out. 2021.

o alcance tanto de decisões monocráticas, quanto do alcance do plenário virtual.⁸⁶

A **categoria (ii)** abrange as reclamações n. 24.530/PA, 31.850/PB, 42.627/SC, e 42.855/DF, nas quais foi deferida a liminar.

Há dois tipos de violação à autoridade da ADPF 378 apontados pelos reclamantes: ausência de votação aberta para permitir maior transparência; e desrespeito ao papel institucional da Câmara dos Deputados, que exerce a função apenas de admissibilidade do processo de *impeachment*.

É fundamental notar que nas reclamações (n. 24.530/PA, 31.850/PB e 42.855/DF) também se alegou violação à Súmula Vinculante 46, bem como o argumento do pedido se fundou na ausência de votação aberta no processo de *impeachment*.

Coincidência ou não, deferiu-se os pedidos liminares das três reclamações com fundamento na Súmula Vinculante 46, que fixa a competência legislativa privativa da União para definir crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.

Esse dado sobre o fundamento da decisão demonstra, mais uma vez, que a falta de estrita aderência entre o objeto do ato reclamado e o conteúdo do parâmetro de controle invocado é fator determinante para o insucesso das reclamações. Observe-se o descompasso: a ADPF 378 trata do processo de cassação do mandato de Presidente pela Lei n. 1.079/50 e os atos contestados nas reclamações acima são regidos pelo Decreto-lei n. 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

Os reclamantes teriam o pedido liminar indeferido, não fosse a alegada violação à Súmula Vinculante 46. Nas respectivas decisões monocráticas, os Ministros destacam que o escrutínio secreto e a oitiva de testemunhas em sigilo violam a SV 46, pois é de competência privativa da União estabelecer regras para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade.

⁸⁶ PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto. **VIII Relatório Supremo em Números: Quem decide no Supremo? tipos de decisão colegiada no tribunal.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 41.

Nesse sentido, é nítido o valor do argumento baseado nos precedentes que é, dessa maneira, um argumento baseado na autoridade, conforme leciona Frederick Schauer⁸⁷. O argumento baseado na autoridade da Súmula Vinculante 46 garantiu aos reclamantes se enquadrarem naquele pequeno percentual de 10% que obtém uma decisão de deferimento.

A última reclamação dessa categoria recebeu o número 42.627/SC e também teve o pedido liminar deferido, mas é examinada em apartado por tratar de pedido distinto das demais. O objeto é o procedimento de *impeachment* do Governador do Estado de Santa Catarina, rito que afrontou as decisões paradigmas da Súmula Vinculante 46 e da ADPF 378/DF-MC.

Desta vez o relator concluiu que houve afronta somente à autoridade da decisão da ADPF 378, uma vez que “o julgado considerou não recepcionada pela Constituição a sistemática da dupla deliberação na Câmara, com previsão de produção de provas entre elas”⁸⁸. E realmente, o Supremo pacificou a dúvida sobre o papel institucional da Câmara dos Deputados, atribuindo-lhe a função apenas de admissibilidade do processo de impeachment. Isto é, não há mais dupla deliberação, assim a decisão em juízo de cognição sumária se mostra acertada.

Por fim, a **categoria (iii)** agrega os pedidos julgados procedentes nas reclamações n. 31.850/PB e 45.366/RJ.

Tratou-se da reclamação 31.850/PB na categoria anterior, cujos pedidos liminares foram deferidos. Julgado procedente o pedido em decisão monocrática, pende saber como se aplicou o precedente vinculante da Corte.

Antes é preciso lembrar que se propôs a ação contra a Câmara Municipal de Cabedelo-PB, que teria violado a Súmula Vinculante 46 e a autoridade da decisão da ADPF 378 ao determinar a oitiva de testemunhas em sigilo. O Ministro determinou, em decisão

⁸⁷ SCHAUER, Frederick. **Las reglas en juego**: un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana. Barcelona: Marcial Pons, 2004.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.627/SC**. Reclamante: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Reclamado: Relator do MS nº 5024826-64.2020.8.24.0000 do TJSC. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5975080>. Acesso em: 3 out. 2021. p. 14.

liminar, o afastamento do sigilo até pronunciamento definitivo da Corte, com fulcro na Súmula Vinculante em virtude da ausência de estrita aderência entre o objeto da reclamação e a ADPF.

Nesta nova e última decisão de mérito do processo, o Ministro se limitou a confirmar que as circunstâncias jurídicas da apreciação da liminar se mantiveram, configurando-se, “portanto, violação ao Enunciado Vinculante 46 [...] uma vez que estabeleceu norma procedimental não prevista no Decreto-lei 201/67, norma federal aplicável ao caso”⁸⁹.

A reclamação 45.366/RJ percorreu caminho semelhante. Proposta contra ato do Presidente do TJRJ que teria desrespeitado a determinação para que o interrogatório fosse o último ato da instrução probatória no processo de *impeachment* do ex-Governador do Rio de Janeiro – ato de afronta, em tese, à autoridade da decisão na ADPF 378.

A intenção era fazer com que o conteúdo da delação em processo criminal de uma figura central nas acusações no processo fosse previamente conhecido, antes do interrogatório do reclamante. O Ministro deferiu a medida cautelar pleiteada para suspender a realização do interrogatório do reclamante, justificando que o interrogatório realizado antes da instrução processual desrespeita a autoridade da decisão na ADPF 378.

No julgamento do mérito, manifestou-se pela manutenção do entendimento preliminar por meio de nova decisão monocrática. O Ministro ratificou que a defesa do acusado tem a prerrogativa de se manifestar ao final da instrução probatória e eventual desrespeito configura violação à ADPF 378, já que “a relação de antagonismo entre as versões da acusação e da defesa não deixa dúvidas sobre quem tem o ‘direito de falar por último’.”⁹⁰.

O acurado embasamento do Ministro retrata com exatidão parte da decisão na ADPF 378, na qual se entendeu que o processo de *impeachment* deve observar o devido processo legal em sua inteireza, que, nas palavras do Min. Celso de Mello, “combinado com o direito de acesso

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 31.850/PB**. Reclamante: Marcos Antonio da Silva. Reclamado: Presidente da Comissão Processante do Impeachment da Câmara Municipal de Cabedelo. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5546913>. Acesso em: 3 out. 2021. p. 10.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 45.366/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamado: Presidente do Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079546>. Acesso em: 3 out. 2021. p. 21.

à Justiça (art. 5º, XXXV) e o contraditório e a plenitude da defesa (art. 5º, LV), fecha o ciclo das garantias processuais”⁹¹.

Assim, essa breve análise de dez decisões monocráticas em reclamação sobre violação da autoridade da decisão na ADPF 378/DF-MC demonstrou que as decisões da Corte, de maneira geral, se coadunam com a conclusão de que mesmo com “ferramentas de contenção da entrada de processos nas pautas dos colegiados, a capacidade de o STF julgar processos de maneira efetivamente colegiada (com grau máximo de atenção decisória, nos nossos termos) parece ter permanecido basicamente constante”⁹².

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021. p. 363.

⁹² PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto. **VIII Relatório Supremo em Números: Quem decide no Supremo? tipos de decisão colegiada no tribunal**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 41.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou explicar o conteúdo da decisão do STF na ADPF 378, em que se analisa a recepção ou não recepção dos artigos da Lei n. 1.079/50, responsável por definir os crimes de responsabilidade e regulamentar o respectivo processo de julgamento. Os votos dos Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso norteiam o debate ao apresentarem duas visões distintas sobre os pontos controvertidos.

Prevaleceu a divergência do Min. Luís Roberto Barroso, que aplicou o precedente “Collor” nos impasses a respeito do papel e rito adotado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no procedimento de *impeachment*, do voto aberto e da ilegitimidade das candidaturas avulsas. Nos demais pontos, adotou-se o voto do relator, Min. Edson Fachin.

A reclamação se mostrou um instrumento eficiente para a análise prática da aplicabilidade da decisão na ADPF 378, pois possibilitou encontrar ações contra atos judiciais supostamente contrários à orientação com força vinculante. Obteve-se 33 resultados da pesquisa feita no *site* do STF por reclamações em que se alega violação à autoridade da decisão na ADPF em referência.

Três dessas reclamações tiveram o mérito julgado pelo colegiado da Suprema Corte, sendo a mais extensa e fundamentada escolhida para o estudo de caso. Trata-se da reclamação n. 42.358/RJ, na qual o ex-Governador do Rio de Janeiro alega violações à regra da proporcionalidade e da constituição da Comissão Especial de *impeachment* – ambas estabelecidas na ADPF 378.

O caso propiciou demonstrar que não se debateu acerca da proporcionalidade *de per si* na ADPF, e sim sobre a proporcionalidade poder ser aferida em relação aos blocos parlamentares, argumento acolhido pelos Ministros. Também oportunizou explicar o conceito de “eleição” da Comissão Especial adotado pelo STF, quando se aplicou uma exceção para o caso “Dilma” que estava em curso, e uma regra para os demais.

A formação da Comissão Especial mostrou ser um tema de aplicabilidade sensível na Corte, objeto de controvérsias entre os Ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes.

O exame das decisões monocráticas organizado em três categorias referendou o argumento de que o Supremo Tribunal Federal, apesar do mecanismo de contenção de entrada de processos, julga as reclamações de forma efetiva.

Cabe aos reclamantes, principalmente no âmbito municipal, cuidado redobrado na fundamentação dos pedidos, tendo em vista que todas as reclamações da categoria (i) tiveram as liminares julgadas improcedentes pela falta de aderência estrita. A categoria (ii) é relevante para rememorar que o Supremo tem decidido reiteradamente que não o efeito vinculante da ADPF não alcança a *ratio decidendi* da decisão, isto é, não abrange os fundamentos subjacentes à decisão emanada.

Destarte, as análises feitas demonstram que, em regra, o STF observa a sua própria decisão proferida na ADPF 378. O estudo de caso evidenciou dois pontos em que se aplicou a decisão de forma desacertada – o que abre portas para futuras discussões sobre a constituição da Comissão Especial, no Poder Judiciário e no meio acadêmico.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 30 set. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 30 set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 127**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366136/false>. Acesso em: 15 set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 8 set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 30.118/DF**. Reclamante: Raad Mtanios Massouh. Reclamado: Juiz de Direito da 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5405021>. Acesso em: 1 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 31.850/PB**. Reclamante: Marcos Antonio da Silva. Reclamado: Presidente da Comissão Processante do Impeachment da Câmara Municipal de Cabedelo. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5546913>. Acesso em: 3 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 35.595/SP**. Reclamante: Marcelo Martins Barboza. Reclamada: Comissão Processante da Câmara Municipal de Itápolis. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5725490>. Acesso em: 2 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamada: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965262>. Acesso em: 2 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.627/SC**. Reclamante: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Reclamado: Relator do MS nº 5024826-64.2020.8.24.0000 do TJSC. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5975080>. Acesso em: 3 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 45.040/PE**. Reclamante: Luiz Claudino de Souza. Reclamada: Câmara Municipal de Capoeiras. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6063441>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 45.366/RJ**. Reclamante: Wilson José Witzel. Reclamado: Presidente do Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079546>. Acesso em: 3 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 47.152/SC**. Reclamante: Laercio Demerval Schuster Junior. Reclamado: Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6168124>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno do STF**: atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Saraiva, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **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%2021-2021.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

GOODHART, Arthur L. The Ratio Decidendi of a Case. **Modern Law Review**, London, v. 22, p. 117-124, 1959.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil** – vol. III. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do Princípio Republicano. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva *et al.* (coord.). **Princípios Constitucionais Fundamentais**: Estudos em Homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo, 2001. p. 189-200.

MENDES, Gilmar Ferreira. A reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal: Algumas Notas. **Revista Oficial do Programa de Mestrado em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília**, Porto Alegre, n. 12, p. 21-47, abr./jun. 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e o controle de constitucionalidade:** estudos de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONAGHAN, Henry Paul. Stare Decisis and Constitutional Adjudication. **Columbia Law Review**, New York, v. 88, n. 4, p. 763-767, May 1988.

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. **Súmulas e precedentes qualificados:** técnicas de formação e aplicação. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAIS, Ginny. **PCdoB entra com duas ações no Supremo contra impeachment.** Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477337-pcdob-entra-com-duas-acoes-no-supremo-contr-impeachment/>. Acesso em: 8 set. 2021.

PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto. **VIII Relatório Supremo em Números:** Quem decide no Supremo? tipos de decisão colegiada no tribunal. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. São Paulo, Saraiva, 2017.

SCHAUER, Frederick. **Las reglas en juego:** un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana. Barcelona: Marcial Pons, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo constitucional e controle de constitucionalidade:** debate entre STF e o congresso nacional. São Paulo: Saraiva, 2015.