



CADERNOS DE DEREITO ACTUAL

[www.cadernosdedereitoactual.es](http://www.cadernosdedereitoactual.es)

© **Cadernos de Direito Actual** Nº 22. Núm. Ordinário (2023), pp. 251-268  
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

## **Passivismo judicial na aplicação da doutrina *interna corporis*: estudo do controle pelo Supremo Tribunal Federal Brasileiro da inércia da análise de denúncia de *impeachment* pelo presidente da Câmara dos Deputados**

*Judicial passivism in the application of interna corporis doctrine: a study of the Brazilian Supreme Federal Court's Control over the inertia in the analysis of impeachment charges by the president of the Chamber of Deputies*

**Alexandre de Castro Coura**<sup>1</sup>  
**Abraham Hand Vargas Mencer**<sup>2</sup>  
**Helena Zanotti Vello Corrêa**<sup>3</sup>  
*Faculdade de Direito de Vitória*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A delimitação conceitual de passivismo judicial no uso da doutrina *interna corporis*; 3. Natureza jurídica do pronunciamento do Presidente da Câmara sobre recebimento de denúncias de crime de responsabilidade; 4. O mandado de segurança nº 38.034; 5. Considerações críticas da decisão do Supremo Tribunal Federal; 6. Considerações Finais; 7. Bibliografia.

<sup>1</sup> Doutor e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ex-professor adjunto de Direito Material e Processual Penal da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor de Teoria dos Direitos Fundamentais no Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenador do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional (CNPq/FDV). Promotor de Justiça no Espírito Santo. E-mail: [acastrocoura@gmail.com](mailto:acastrocoura@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestrando em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Especializando em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV. Advogado e assessor jurídico parlamentar. E-mail: [abraham.hvm@gmail.com](mailto:abraham.hvm@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Membro do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional da FDV. Graduada em Direito pela FDV. Advogada. E-mail: [helenavello28@gmail.com](mailto:helenavello28@gmail.com).

Recibido: 30/11/2023

Aceptado: 15/12/2023

DOI: 10.5281/zenodo.10299892

**Resumo:** Verificou se a denegação da ordem no Mandado de Segurança nº 38.034 pelo Supremo Tribunal Federal, que requeria o controle judicial da inércia da análise de denúncia por crime de responsabilidade pelo Presidente da Câmara dos Deputados, configurou uma atitude passivista. O marco teórico utilizado neste estudo foram as considerações de Thomas Bustamante e Evanilda Bustamante sobre a relação entre passivismo judicial e a doutrina *interna corporis*. O método adotado foi o dialético hegeliano, delineamento de estudo de caso, as técnicas de coleta de dados o levantamento bibliográfico e coleta e análise de legislação e de jurisprudência, tendo os dados sido analisados por abordagem qualitativa.

**Palavras-chave:** passivismo judicial; ativismo judicial; doutrina *interna corporis*; *impeachment*; crime de responsabilidade.

**Abstract:** It was verified whether the denial of the order in the Writ of Mandamus no. 38,034 by the Supreme Court, which requested judicial control of the inertia in the analysis of the accusation for *impeachment* by the President of the Chamber of Deputies, constituted a passive attitude. The theoretical framework used in this study was the considerations of Thomas Bustamante and Evanilda Bustamante (2015) on the relationship between judicial passivism and the doctrine of *interna corporis*. The method adopted was the Hegelian dialectic, case study design, and data collection techniques, including bibliographic research and collection and analysis of legislation and jurisprudence, with data analyzed using a qualitative approach.

**Keywords:** judicial passivism; judicial activism; *interna corporis* doctrine; crimes of malversation.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, houve uma expansão da jurisdição constitucional e a conseqüente judicialização da política: a análise pelo Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), de matérias com alto teor político quando da omissão dos outros Poderes<sup>4</sup>. Porém, também houve uma deturpação dessa competência e o seu uso abusivo, com decisões que implicaram – tanto no fundamento quanto na parte dispositiva – em invasão da esfera do Legislativo ou Executivo, o denominado ativismo judicial<sup>5</sup>. Diante disso, diversos foram os estudos realizados sobre o fenômeno, quer sejam teóricos, com a sua delimitação conceitual, quer sejam empíricos, com estudos de casos sobre a sua ocorrência.

Porém, não somente o ativismo (decidir além de sua competência) é um desvirtuamento da judicialização da política e da adequada prestação jurisdicional, como também o seu oposto: o passivismo, quando o órgão judiciário decide aquém de sua competência, a menor<sup>6</sup>. Assim, do mesmo modo como ocorre no ativismo, é necessário realizar estudos empíricos sobre a ocorrência ou não de passivismo por órgãos judiciais, para que seja analisado o exercício correto da jurisdição constitucional.

Diante do exposto, é relevante analisar a posição expressa pelo STF no Mandado de Segurança nº 38.034, que requeria o controle judicial da inércia do Presidente da Câmara dos Deputados na análise do recebimento de denúncia por

---

<sup>4</sup> COURA, A. C., PAULA, Q., "Ativismo judicial e judicialização da política: sobre substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 116, 2018.

<sup>5</sup> COURA, A. C., PAULA, Q., "Ativismo judicial e judicialização da política: sobre substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 116, 2018.

<sup>6</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

crime de responsabilidade do Presidente da República. A relevância desse estudo se dá pelo alto teor político do caso – a interferência judicial em um processo de *impeachment* – e a ocorrência de denegação da ordem, a partir da doutrina *interna corporis*. Essa, por sua vez, é entendida pela impossibilidade de o Judiciário realizar o controle de atos internos do Legislativo tendo como parâmetro o seu regimento interno<sup>7</sup>.

Diante da denegação da ordem e a consequente posição não-intervencionista adotada pelo STF, a presente pesquisa visa responder à questão: a atuação do STF no Mandado de Segurança nº 38.034 configura uma atitude passivista? Para tanto, foram perseguidos os seguintes objetivos: (i) delinear a fronteira entre passivismo judicial e a realização adequada da função jurisdicional pelo STF, diante do fenômeno da judicialização da política e do controle de atos do Legislativo perante o Regimento Interno; (ii) expor a natureza jurídica do pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados sobre recebimento de denúncia por crime de responsabilidade; (iii) apresentar os fatos, fundamentos jurídicos e pedidos do Mandado de Segurança nº 38.034, assim como o pronunciamento judicial sobre eles; (iv) concluir se a atuação do STF no caso concreto foi passivista e, caso positivo, propor uma solução alternativa para solução da demanda, a partir da literatura científica trabalhada no estudo.

Utiliza-se como marco teórico as considerações de Thomas da Rosa de Bustamante e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante<sup>8</sup> sobre a relação entre passivismo judicial e a doutrina *interna corporis*. A pesquisa é realizada sob o método dialético hegeliano, de gênero empírico e com abordagem qualitativa dos dados. O delineamento da pesquisa é estudo de caso. As técnicas de coleta de dados foram levantamento bibliográfico e coletas e análises de legislação e de jurisprudência. Como técnica de interpretação dos dados, é utilizada a análise de conteúdo.

## **2. A DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE PASSIVISMO JUDICIAL NO USO DA DOCTRINA INTERNA CORPORIS**

Após o regime militar no Brasil, houve a promulgação da Constituição da República de 1988 e a ampliação da judicialização da política: a legitimação do Poder Judiciário apreciar atos com alto teor político quando da omissão ou erro dos demais Poderes Políticos que afrontem as conquistas históricas consagradas-reconhecidas pelo Constituinte<sup>9</sup>. A inédita judicialização da política como uma competência ordinária do Judiciário e a consequente ampliação da jurisdição constitucional foram tão impactantes e disruptivas que impactou na concepção do que seja a própria Constituição, ao ponto de uma parte da academia jurídica brasileira – adepta da doutrina da efetividade – negar que haveria um verdadeiro direito constitucional antes de 1988<sup>10</sup>.

Essa judicialização se deu pela adoção da matriz teórica do constitucionalismo democrático – ou Estado Democrático de Direito – pelo Constituinte Originário. Ela preceitua que democracia e constitucionalismo são interdependentes e, assim, “[...] não poderia haver democracia sem um rígido esquema constitucional que impedisse o abuso das decisões majoritárias, assim como uma Constituição não democrática seria um embuste a dissimular um regime

<sup>7</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>8</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>9</sup> COURA, A. C., PAULA, Q., “Ativismo judicial e judicialização da política: sobre substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 116, 2018.

<sup>10</sup> LYNCH, C. E., MENDONÇA, J. V. S., “Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade”, *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017.

autoritário”<sup>11</sup>. Dessa maneira, é necessário que haja uma tutela, por todos os Poderes, das conquistas históricas abarcadas pelo texto constitucional<sup>12</sup>.

A partir disso, iniciou-se um debate sobre os limites para o Poder Judiciário realizar o controle dos atos tomados pelo Poder Legislativo, instância majoritária que desde a Revolução Francesa, especificamente com as obras de Rousseau e Sieyès, é vista como representante do povo por excelência<sup>13,14</sup>. Nesse contexto, considerando que deve haver o controle judicial de constitucionalidade da atividade política<sup>15</sup>, apareceram três posições diversas sobre o papel do Judiciário.

Conforme Mendes<sup>16</sup>, a primeira, de caráter mais extremo, defende que o Poder Judiciário pode realizar um intenso controle substantivo dos atos majoritários: a essa corrente foi denominado substancialismo e tem como grande pensador Ronald Dworkin. A segunda, no terreno intermediário, afirma que o Judiciário pode realizar o controle sobre atos substantivos, porém com moderação. Já a última, também intermediária, porém com um escopo menor de atuação, afirma que a revisão judicial deve ser somente para tutelar o processo democrático. A essa foi dado o nome de procedimentalismo, e possui, como um de seus grandes autores, Jünger Habermas.

A partir das lições de Coura e Paula<sup>17</sup>, Chueiri e Godoy<sup>18</sup>, dentre outros, percebe-se que houve a adoção do substancialismo pelo Constituinte de 1988. No entanto, essa corrente não defende uma atuação ilimitada pelo Poder Judiciário, razão pela qual houve constantes estudos sobre o ativismo judicial: a extrapolação da seara de competência desse Poder e a consequente invasão na esfera do Executivo e, principalmente, do Legislativo. Esses estudos, além de analisarem empiricamente casos concretos, também estabeleceram parâmetros para conduzir a atuação judicial, como o de Souza Neto e Sarmento<sup>19</sup>.

Porém, o constitucionalismo democrático exige uma atuação mínima do Poder Judiciário para salvaguardar a própria democracia e, quando ela não ocorre, há um passivismo judicial. Portanto, como foi com o ativismo, também é necessário definir parâmetros e realizar estudos empíricos sobre quando o Poder Judiciário atua aquém das suas competências constitucionais. Ainda: assim como o substancialismo auxilia na definição do limite do ativismo judicial, por ser a corrente que concederia maior espaço de atuação jurisdicional, nota-se que o procedimentalismo poderia conceder balizas mínimas para o passivismo judicial, já que ele limita a esfera de atuação desse Poder, porém exige também uma postura mínima<sup>20</sup>. Para

---

<sup>11</sup> MENDES, C. H., “Qual é o problema?”, em MENDES, C. H., *Controle de constitucionalidade e democracia*, Ed. Elsevier, 2008.

<sup>12</sup> CHUEIRI, V. K., GODOY, M. G., “Constitucionalismo e Democracia: soberania e poder constituinte”, *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, 2010.

<sup>13</sup> BARZOTTO, L. F. *A Democracia na Constituição*, Ed. Unisinos, 2005.

<sup>14</sup> FIORAVANTI, M., *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*, 2014.

<sup>15</sup> Parte-se desse pressuposto porque parcela da teoria constitucional – cujo nome principal é Jeremy Waldron – nega ao Judiciário a competência de realizar o controle de constitucionalidade (MENDES, 2008). Porém, como Constituinte de 1988 consagrou essa competência em diversos momentos no texto (arts. 102, caput, I, 97, 5º, LXXI, etc.), não será abordada essa corrente específica como possibilidade de leitura teórica para o esquema atual constitucional do Brasil, somente sua contribuição para o procedimentalismo.

<sup>16</sup> MENDES, C. H., “Qual é o problema?”, em MENDES, C. H., *Controle de constitucionalidade e democracia*, Ed. Elsevier, 2008.

<sup>17</sup> COURA, A. C., PAULA, Q., “Ativismo judicial e judicialização da política: sobre substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 116, 2018.

<sup>18</sup> CHUEIRI, V. K., GODOY, M. G., “Constitucionalismo e Democracia: soberania e poder constituinte”, *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, 2010.

<sup>19</sup> SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D., “Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da ‘última palavra’ e alguns parâmetros de autocontenção judicial”, *Quaestio Iuris*, v. 6, n. 2, 2013.

<sup>20</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

compreensão desses limites, é necessário entender qual é a função do Judiciário na tutela do processo democrático para essa corrente.

O procedimentalismo, conforme Bustamante e Bustamante<sup>21</sup>, ao acatar críticas ao substancialismo – e à legitimidade de realização de qualquer controle judicial – afirma que, da mesma forma que há desacordo entre princípios no âmbito do Poder Legislativo, também o há no Judiciário. Esses desacordos se situam em quais princípios existem, em que consistem (seus conteúdos) e qual deve prevalecer em caso de colisão. Porém, para essa corrente, não haveria evidência de que o Judiciário possui algum atributo ontológico que conceda melhor preparação para a solução desses desacordos em relação aos legisladores. Além disso, não haveria que se defender o seu papel contramajoritário, já que os tribunais também se utilizam da regra da maioria, por serem órgãos colegiados. Por fim, o controle judicial substantivo de constitucionalidade peca com a inexistência de participação popular no momento da prolatação da decisão, o que também derruba o argumento da representatividade argumentativa<sup>22</sup>.

Dessa maneira, para os procedimentalistas, a seara mais adequada para resolução desses desacordos é a legislativa, por meio de um devido processo legislativo democrático<sup>23</sup>. Isso significa que as decisões devem ser tomadas pelos representantes do povo, em um procedimento pré-estabelecido e que possibilitem a deliberação pela igual exposição de argumentos e posições.

Nesse contexto, cabe ao Poder Judiciário realizar o controle dos atos atinentes ao processo legislativo, para que haja essa *isegoria* (igual exposição de argumentos) e respeito ao procedimento deliberativo pré-estabelecido que conferiria legitimidade à decisão<sup>24,25</sup>. O passivismo ocorreria, então, quando o Judiciário, após ser provocado, não tutelasse o devido processo legislativo.

Nessa seara surge a problemática da doutrina *interna corporis*. Conforme Thomas Bustamante e Rosa Bustamante<sup>26</sup>, ela consistiria num posicionamento do Supremo Tribunal Federal em que ele se abstém de realizar controle de atos produzidos por membros e órgãos do Poder Legislativo quando o parâmetro de controle fosse o Regimento Interno de uma das Casas ou do Congresso Nacional. Assim, o Tribunal não interpretaria ou aplicaria o regimento interno, em deferência ao Poder Legislativo, por ser essa uma questão interna do Poder (*interna corporis*).

Apesar de aparentemente ser uma posição positiva à separação dos Poderes, a aplicação rigorosa da doutrina *interna corporis* pelo Tribunal provoca um passivismo judicial, porque boa parte das disposições sobre o procedimento democrático de tomada de decisões não está na Constituição da República, mas sim nos regimentos internos. Assim, a ausência de apreciação dos atos em face de normas regimentais

<sup>21</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>22</sup> Essa posição é defendida e difundida no Brasil pelo professor e ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal: Luís Roberto Barroso (2014; 2017; 2018). Ele defende que a representação seria inerente aos Tribunais Constitucionais, como Poder da República, por atuar pelos interesses do povo. No entanto, diferentemente do Poder Legislativo, seu papel representativo se restringe à argumentação, e ele seria realizado no âmbito da jurisdição constitucional, em um papel corretivo da atuação dos outros Poderes. Porém, em uma democracia, não basta que a decisão representante da vontade popular seja para o povo, como ela também deve ser tomada pelo povo, para que haja devida legitimidade, fazendo com que a retórica da representação argumentativa não se sustente frente à ausência de participação na decisão (Bustamante; Bustamante, 2015).

<sup>23</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>24</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>25</sup> TAVARES, A. R., "Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações", *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, v. 1, n. 1, 2007.

<sup>26</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

figura uma ausência de tutela do procedimento democrático, o limite mínimo de atuação pelo procedimentalismo<sup>27</sup>. Diante desse cenário, os autores constataram que nas decisões do Supremo Tribunal Federal haveria um convívio entre controle das leis em face de princípios substantivos, que têm desacordos morais, e um passivismo procedimental, com respeito ao devido processo legislativo<sup>28</sup>.

Questiona-se, no entanto: se a ausência de controle judicial dos atos do Legislativo em face do regimento interno seria uma postura passivista, haveria uma ampla margem de liberdade para realiza-lo tendo como parâmetro qualquer norma regimental? Ao adotar-se a classificação de normas constitucionais adscritas de Robert Alexy, Bustamante e Bustamante afirmam que somente as normas regimentais que concretizam e efetivam disposições constitucionais poderiam ser parâmetro de controle, já que “[...] é simplesmente impossível cumprir as normas diretamente estatuídas na Constituição sem observar os parâmetros definidos por ditas normas para a aplicação da Constituição”<sup>29</sup>.

Assim, os autores constroem um critério “objetivo” para análise do caso concreto:

O teste para estabelecer a relevância constitucional de uma violação ao Regimento Interno deve ser composto por uma pergunta operacionalizável na prática: é possível cumprir a norma X, diretamente estatuída na Constituição, sem observar ao mesmo tempo norma a norma Y, prevista no Regimento Interno?

Sempre que a resposta for negativa, poder-se-á sustentar que Y é uma norma de direito fundamental adscrita cuja violação implica uma violação a X, e portanto a inconstitucionalidade dos atos que a violem a Y<sup>30</sup>.

A partir dessas considerações é realizado este estudo. No entanto, devem ser realizados alguns ajustes e novas observações frente às pesquisas empíricas da atuação do Supremo Tribunal Federal realizadas por Ana Paula de Barcellos<sup>31</sup>.

A primeira observação é a de que o Tribunal tem realizado a aplicação e a interpretação de normas regimentais. No entanto, conforme a autora, para que isso ocorra deve haver uma norma constitucional explícita ou implícita a ser tutelada e que, caso fosse aplicada a norma regimental, ela poderia ser violada. Assim, o tribunal aplica e interpreta as normas regimentais conforme a Constituição.

Disso, percebe-se que não é propriamente uma flexibilização da doutrina *interna corporis*, porque:

[...] o STF tende a utilizar como critério para avaliar se lhe cabe ou não rever atos do Legislativo o impacto que tais atos tenham ou possam ter sobre alguma norma constitucional, explícita ou implícita;

---

<sup>27</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>28</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>29</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015, p. 14.

<sup>30</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015, p. 15.

<sup>31</sup> BARCELLOS, A. P. “O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis”, *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, 2021.

muito mais do que a necessidade ou não de que normas regimentais sejam interpretadas e aplicadas para solução do caso<sup>32</sup>.

Assim, está-se diante de um controle concreto de constitucionalidade de normas regimentais frente à Constituição e não uma mera interpretação tendo como parâmetro a aplicação do Regimento Interno. Ou seja, o controle realizado pelo STF é se uma norma regimental está conforme ou não a Constituição e não se o ato concreto está conforme ou não à norma regimental. Isso porque, no segundo caso, ele se abstém de decidir, em razão da doutrina *interna corporis*.

Uma segunda observação a ser realizada é que não são todas as normas constitucionais que o STF tem usado como parâmetro para controle de normas regimentais. Conforme Barcellos<sup>33</sup>, há três grupos específicos: (i) direitos e garantias individuais (como nos casos de direito ao silêncio nas CPIs); (ii) prerrogativas de parlamentares – especialmente tutela das minorias; (iii) e as de separação dos Poderes, principalmente preservação do Legislativo em face do Executivo.

Uma terceira e última observação que deve ser realizada a partir dos estudos de Barcellos<sup>34</sup> é que não são somente os atos do Legislativo que pertencem ao processo legislativo, *stricto sensu*<sup>35</sup>, que são objeto de controle de constitucionalidade. Ou seja: qualquer norma jurídica – individual ou geral, concreta ou abstrata – emanada por membro ou órgão do Poder Legislativo, no exercício de quaisquer de suas funções típicas ou atípicas, regimentais ou não, podem ser objeto de controle de constitucionalidade judicial.

Delineados os limites mínimos do conceito de passivismo judicial frente ao controle de atos produzidos pelo Poder Legislativo, antes de adentrar-se no caso concreto é necessário tecer algumas considerações sobre a natureza jurídica do ato de pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados sobre recebimento ou não de denúncia de crime de responsabilidade, cometido pelo Presidente da República.

### **3. NATUREZA JURÍDICA DO PRONUNCIAMENTO DO PRESIDENTE DA CÂMARA SOBRE RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS DE CRIME DE RESPONSABILIDADE**

O processo de *impeachment* do Presidente da República e as suas causas são geralmente tratados na ciência política, tanto por pesquisas empíricas quanto por pesquisas teóricas. Isso se justifica principalmente porque quem julga e processa o Chefe de Estado, por juízos de admissibilidade e do mérito da questão, é o Parlamento – órgão político de representação da vontade popular. No Brasil, isso é ainda mais reforçado porque os crimes de responsabilidade fogem das instâncias

---

<sup>32</sup> BARCELLOS, A. P. "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis", *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, 2021.

<sup>33</sup> BARCELLOS, A. P. "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis", *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, 2021.

<sup>34</sup> BARCELLOS, A. P. "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis", *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, 2021.

<sup>35</sup> A partir das lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012) e Gilmar Ferreira Mendes (2020), o processo legislativo *stricto sensu* seria composto por um conjunto ordenado de atos individuais e coletivos, dos quais o Poder Legislativo teria participação, previstos na Constituição da República e em normas regimentais, que possuem como finalidade a produção de normas jurídicas gerais e abstratas (podendo ou não ter efeitos concretos) que podem estatuir ou revogar direitos e obrigações, previstos nas seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, além dos tratados e convenções internacionais.

punitivas tradicionais, já que possuem uma natureza híbrida: são infrações político-administrativas<sup>36</sup>.

Ocorre que com a consolidação da forma republicana de governo e do sistema de governo presidencialista, a responsabilização político-administrativa do Chefe de Estado foi se consolidando e tomando contornos próprios em cada ordenamento jurídico. Isso se dá porque, como aborda Menelick de Carvalho Netto<sup>37</sup> (2000), os processos políticos, apesar de concederem legitimidade ao Direito, por meio do Poder Constituinte Originário e nos processos políticos de decisão, também buscam legitimidade nele. Assim, as figuras que inicialmente seriam concebidas como puramente políticas são juridificadas: assumem formas jurídicas e são submetidas a limites-diretrizes jurídicos.

Diante disso, para analisar-se a presença ou não de passivismo judicial no pronunciamento sobre o processo, é necessário analisar a conformação jurídica dado a esse ato inicialmente tratado como político, ou seja, a sua natureza jurídica. Isso não somente do procedimento completo, como também em relação às suas partes – no caso deste estudo, o pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados sobre recebimento de denúncias de crime de responsabilidade.

Para isso, é preciso apontar o fundamento último do *impeachment* contemporâneo: o princípio republicano. Esse, estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 1º, caput, da CR/88, exige a plena responsabilização dos governantes e de qualquer um que lide com a coisa pública (*res publica*), o que contrasta com a forma monárquica de governo, caracterizada pela irresponsabilidade do Monarca<sup>38</sup>, explicitamente consagrada em nossa Constituição brasileira de 1824 quando adotara essa forma<sup>39</sup>.

Ocorre que essa plena responsabilização difere em cada Estado por diversas variáveis, sendo uma das mais relevantes – e estudadas neste trabalho – a consagração do sistema de governo<sup>40</sup>. No sistema parlamentarista, caracterizado pela separação rígida entre o Chefe de Governo e o Chefe de Estado, o primeiro possui uma responsabilização política perante o Parlamento<sup>41,42</sup>. Isso significa que, caso ele perca apoio perante o Legislativo, por uma moção de desconfiança – ou instrumento semelhante –, será retirado da Chefia do Executivo.

Já no sistema presidencialista, Paulo Bonavides<sup>43</sup> afirma que há a responsabilização administrativa do Presidente da República, ao mesmo tempo Chefe de Governo e de Chefe de Estado. Assim, para a sua destituição pelo Parlamento não basta a perda do apoio político, em razão da independência dos Poderes, mas a caracterização de crimes de responsabilidade. A configuração desse processo, no Brasil, se dá por um procedimento dúplice: no primeiro a Câmara dos Deputados autoriza o julgamento, enquanto no segundo há o processamento do Presidente da República. A esta segunda etapa é denominado processo de *impeachment*.

Desde já, percebe-se uma primeira conformação jurídica do processo de cassação do mandato do Presidente da República: há uma responsabilização administrativa, motivado pelo cometimento de infração político-administrativa (os crimes de responsabilidade). Esse caráter administrativo é ainda mais perceptível no

---

<sup>36</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Agravo Regimental na Petição nº. 3.240 Distrito Federal*, 2018.

<sup>37</sup> CARVALHO NETTO, M, "A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito", *Revista de Direito Comparado*, n. 3, 2000.

<sup>38</sup> SARMENTO, D., "O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 1988: por uma República Inclusiva", *Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 20, n. 3, 2018.

<sup>39</sup> BRASIL, *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*, 1824.

<sup>40</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

<sup>41</sup> BONAVIDES, P. *Ciência Política*, Ed. Malheiros, 2000.

<sup>42</sup> CANOTILHO, J. J. G., MOREIRA, V., *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa*, Ed. Coimbra, 1991.

<sup>43</sup> BONAVIDES, P. *Ciência Política*, Ed. Malheiros, 2000.



procedimento preliminar de autorização do processamento, que ocorre na Câmara dos Deputados.

Não somente pelo sistema de governo adotado pelo Brasil, essa natureza jurídica aparece pela sua provocação inicial: o oferecimento de denúncia. Como explica Mencer<sup>44</sup>, esse oferecimento pode ser realizado por qualquer cidadão, na forma do art. 14 da Lei nº. 1.079/1950. Esse ato, além da efetivação do republicanismo, é uma manifestação do exercício do direito-garantia fundamental de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da CR/88), pelo qual tutela-se não somente direitos individuais, como os coletivos, a própria Constituição e os direitos difusos da sociedade<sup>45</sup>.

No entanto, o oferecimento da petição não basta em si mesmo para cumprimento da norma citada. Como afirma Bobbio<sup>46</sup>, todo direito carrega em si uma obrigação correspondente. No caso do direito de petição, a resposta pelo agente público competente é imprescindível para que haja a eficácia social da norma constitucional instituidora da garantia<sup>47</sup>.

No procedimento de autorização do *impeachment*, Mencer<sup>48</sup> notou a existência de uma norma-regra destinada ao Presidente da Câmara dos Deputados que demonstra a exigência dessa resposta. Construída a partir dos arts. 14 e 15 da Lei nº. 1.079/1950 e do art. 218, § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa, em conformidade com o princípio republicano e resposta do direito de petição, ela pode ser descrita como:

[...] se for apresentada denúncia [por cidadão] que contenha (i) assinatura com firma reconhecida pelo denunciante; e (ii) existência de documentos que comprovem os fatos; ou (iii) rol de no mínimo cinco testemunhas que possam suprir a ausência de documentos, o Presidente da Câmara dos Deputados deverá recebe-la [...] <sup>49</sup>.

Dessa norma é importante perceber duas consequências. A primeira é que a resposta sobre o direito de petição se dá no pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados quanto ao recebimento ou não da denúncia. A segunda é em relação ao grau de liberdade na sua apreciação: constata-se baixíssimo grau de discricionariedade, com a análise restrita à presença de requisitos formais na denúncia.

Outras duas observações são necessárias quanto a essa norma. A primeira é que a definição do Presidente da Câmara dos Deputados como competente para realizar a análise não foi realizada pela Constituição da República ou pela Lei nº. 1.079/1950, sendo estabelecido no Regimento Interno. Além disso, no conjunto normativo referente ao processo de *impeachment* – caracterizado por princípios e regras –, não há norma que autorize a análise prévia quanto ao conteúdo da denúncia pelo chefe do órgão legislativo.

Isso é importante ser percebido porque, como aborda Rafael Mafei<sup>50</sup>, *impeachment* vem do verbo *to impeach* (acusar), sendo aplicável ao processo de cassação porque a Câmara dos Deputados acusa perante o Senado Federal o

<sup>44</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

<sup>45</sup> BONIFÁCIO, A. C. *Direito de petição: garantia constitucional*, Ed. Método, 2004.

<sup>46</sup> BOBBIO, N. *A era dos direitos*, Ed. Elsevier, 2004.

<sup>47</sup> PEDRA, A. S., "Direito de petição no controle dos vícios dos editais de licitação", em JORGE, F. C. (coord.), *Direito processual e a Administração Pública*, Ed. Forense Universitária, 2010.

<sup>48</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

<sup>49</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021, p. 1.055.

<sup>50</sup> #153 IMPEACHMENT (com Rafael Mafei), *PodCast Onze Supremos*, 2023.

Presidente da República, após a provocação de um cidadão. Portanto, se à Câmara enquanto colegiado cabe a decisão de acusação, tomada tão somente por quórum de 2/3 dos membros (art. 86, caput, da CR/88), após devido processo legal realizado por Comissão Processante (arts. 19 e ss. da Lei nº. 10.79/1950), não há que se admitir a delegação dessa escolha a uma única pessoa: o Presidente da Câmara dos Deputados. A escolha sobre a acusação cabe ao Plenário da Casa de Leis.

Ante o exposto, pode-se concluir que a forma jurídica do ato de pronunciamento do Presidente da Câmara quanto ao recebimento ou não da denúncia, no ordenamento jurídico brasileiro, é de ato administrativo vinculado, resultante ao mesmo tempo de resposta a direito de petição administrativa e de um procedimento de responsabilização administrativa. Por isso, deve respeitar todas as normas jurídicas abstratas quanto ao processo administrativo, em especial os princípios republicano – razão de ser do processo de *impeachment* –, e os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência<sup>51</sup>.

Considerando o exposto como pressuposto teórico, na próxima seção serão apresentadas as principais razões de pedir e decidir presentes no mandado de segurança nº 38.034, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e que tinha por objeto o controle da omissão no pronunciamento quanto ao recebimento da denúncia.

#### 4. O MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.034

O mandado de segurança nº 38.034, com pedido liminar inaudita altera pars, foi impetrado perante o Supremo Tribunal Federal por Rui Falcão e Fernando Haddad em face do Presidente da Câmara dos Deputados. Nele, afirmam a necessidade de assegurar o processamento de uma denúncia de *impeachment* do então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro apresentada pelos impetrantes juntamente com 157 outros cidadãos brasileiros ao Presidente da Câmara dos Deputados em 21 de maio de 2020, com base nos arts. 85, caput e incisos I, II, III, IV e V da CR/88, 5º, inciso 11, 6º, incisos 1, 2, 5, 6 e 7, 7º, incisos 5, 6, 7, 8 e 9, 8º, inciso 7 e 8, e 9º, incisos 4, 5, 6 e 7, todos da Lei nº. 1.079/50.

Os impetrantes fundamentaram que a denúncia tinha sido apresentada à Casa Legislativa há mais de um ano da proposição do Mandado de Segurança, entretanto, o seu Presidente se manteve inerte em analisa-la, não tendo nem realizado o exame dos seus requisitos meramente formais, violando o direito líquido e certo dos impetrantes por meio de conduta omissiva.

Assim, sustentam que o mandado de segurança objetivava “[...] resguardar a garantia assegurada aos Impetrantes pelo art. 14 da Lei nº 1.079/1950 e pelo art. 218, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) [...]”<sup>52</sup>, que estabelecem permissão para que qualquer cidadão denuncie o Presidente da República por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados.

Além disso, alegam que já fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 34.087/DF, que o encaminhamento de denúncia por crime de responsabilidade é um ato vinculado, não sujeito à discricionariedade da autoridade, nos seguintes termos:

[...] Na linha do quanto já decidido por essa Corte, portanto, o encaminhamento da denúncia de crime de responsabilidade é ato vinculado e, dessa maneira, não se submete ao exercício da discricionariedade da autoridade. Isso porque, existindo tipificação legal do único comportamento permitido à Administração, não é lícito emprestar-lhe qualquer cunho subjetivo. Em verdade, mesmo a fundamentação de eventual indeferimento é absolutamente restrita, sob pena de o Presidente da Câmara dos Deputados, por ato

<sup>51</sup> MENCER, A. H. V., “O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade”, *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

<sup>52</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, [*Íntegra do Processo do Mandado de Segurança nº 3804*], 2022, p. 5.

unilateral, obstar o próprio exercício do direito democrático das maiorias parlamentares de darem prosseguimento ao processamento da denúncia<sup>53</sup>.

Ainda, reconhecem que a legislação não possui previsão expressa de prazo para que o Presidente da Câmara de Deputados aprecie denúncia de *impeachment*. Porém, essa lacuna normativa não poderia legitimar a frustração do direito de petição dos Impetrantes. Por isso, sustentam a aplicação analógica dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.784/1999, em que se determina o prazo de 30 (trinta) dias para pronunciamento da Administração Pública Federal para decisão de processos administrativos e solicitações quando não houver prazo específico.

Ao final, os impetrantes requerem a concessão de medida liminar *inaudita altera pars* para que “se determine imediatamente processamento da denúncia por crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro [...]”, ou que, subsidiariamente, seja determinado que o Presidente da Câmara dos Deputados efetue o exame formal de admissibilidade da denúncia do *impeachment* no prazo de 72 (setenta e duas) horas<sup>54</sup>. No mérito, requer-se a concessão da segurança nos mesmos termos requeridos quanto a concessão da medida liminar.

Diante desses pedidos e fundamentos, a ministra Cármen Lúcia, relatora do processo, indeferiu o mandado de segurança e julgou prejudicado o pedido de medida liminar, por decisão monocrática, pelos seguintes fundamentos jurídicos.

Inicialmente, ela esclareceu que o mandado de segurança é medida cabível apenas para assegurar direito subjetivo, e não mero interesse do impetrante. Nesse contexto, afirmou que dentro do sistema normativo vigente não há regra que garanta o automático processamento ou estabeleça prazo para os pedidos de *impeachment*, pelo que a alegada demora na avaliação e no encaminhamento da denúncia não se configura como lesão a direito subjetivo dos impetrantes.

Portanto, o pronunciamento judicial concluiu que não há direito líquido e certo dos impetrantes que tenha sido violado por ato omissivo da suposta autoridade coatora – Presidente da Câmara de Deputados –, não estando preenchidos os requisitos para a concessão do Mandado de Segurança. Ainda, concluiu, no que diz respeito a alegação de ofensa ao direito de petição dos impetrantes, que como não estaria evidenciado o direito líquido e certo de titularidade dos impetrantes, não haveria violação ao direito de petição e resta inviabilizado o prosseguimento da ação.

Além disso, afirmou que o Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que o pronunciamento do Presidente da Câmara de Deputados a respeito da admissibilidade de denúncia de *impeachment* é ato discricionário, não se restringindo a ato meramente burocrático de análise do preenchimento dos requisitos formais, diferente do que defendem os Impetrantes. Isso porque o ato “[...] se refere aos critérios políticos de oportunidade e conveniência”.

Ademais, concluiu que uma eventual decisão do Poder Judiciário determinando o imediato processamento da denúncia de *impeachment* apresentada pelos Impetrantes seria uma violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição da República).

Dessa forma, concluiu que uma vez ausentes os requisitos constitucionais e legais para a concessão da segurança, em especial a demonstração de violação de direito subjetivo, líquido e certo dos Impetrantes por ato omissivo da autoridade coatora, não é possível dar seguimento à ação constitucional, pelo que indeferiu “o presente mandado de segurança (art. 10 da Lei n. 12.016/2009 e § 1º do art. 21 do

---

<sup>53</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, [Íntegra do Processo do Mandado de Segurança nº 3804], 2022, p. 10.

<sup>54</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, [Íntegra do Processo do Mandado de Segurança nº 3804], 2022, p. 19.

Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), prejudicado o requerimento de medida liminar.”

Diante da decisão, os impetrantes interpuseram agravo interno, defendendo o dever jurídico de processamento da denúncia de crime de responsabilidade pelo Presidente da Câmara de Deputados, com base nos arts. 14 a 19 da Lei nº 1.079 e § 2º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e a existência de prazo para o seu processamento, sustentando a inaplicabilidade da jurisprudência da Corte Constitucional citada pela Ministra Cármen Lúcia.

Argumentam, ainda, que não há que se falar em usurpação de competência da Presidência da Câmara de Deputados por meio de pronunciamento judicial que dê procedência ao mandado de segurança e determine o processamento da denúncia, tendo em vista que o que se almeja é que a suposta autoridade coatora “[...] seja instado a exercer o poder-dever de submeter ao Plenário da casa legislativa a postulação oferecida pelos Impetrantes ainda em maio de 2020.”

Por fim, os Impetrantes defenderam o dever de atuação administrativa do Presidente da Câmara de Deputados como decorrência de seu direito de petição, bem como a existência de prova constitutiva de seus direitos, requerendo a reconsideração da decisão agrava para que esta seja reformada e seja dado provimento ao mandado de segurança.

A União, por meio de sua Advocacia-Geral – que também representou a a suposta autoridade coatora –, apresentou contrarrazões ao agravo interno, defendendo a manutenção da decisão agravada ante a impossibilidade do Poder Judiciário de controlar ato de *interna corporis* do Poder Legislativo.

O agravo interno interposto pelo impetrantes/agravantes foi apreciado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que por unanimidade, negou-lhe provimento pelos menos fundamentos da decisão monocrática anteriormente proferida pela Relatora Ministra Cármen Lúcia.

## **5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Inicialmente, é importante realizar uma reflexão sobre as considerações apresentadas na primeira seção, sobre a doutrina *interna corporis*, e o ato de recebimento de denúncia pelo Presidente da Câmara, exposto na segunda seção. Como pôde ser percebido, o princípio republicano que exige a plena responsabilização dos governantes foi instrumentalizado pelo *impeachment* (sentido amplo) no direito constitucional brasileiro, com a adoção do sistema de governo presidencialista.

Dessa forma, as condutas governamentais reguladas por normas infraconstitucionais – incluindo as do Regimento Interno – imprescindíveis ao processamento do Presidente da República demonstram-se como normas constitucionais adscritas, em razão de sua falta de realização impossibilitar a efetividade do princípio republicano pelo *impeachment* dos arts. 1º, caput, e 86 da CR/88. No caso do ato específico do pronunciamento sobre o recebimento da denúncia de *impeachment*, além de ser o subsequente ao início do procedimento preliminar, configura o único limite temporal previsto na Lei nº. 1.079/1950 no processo de cassação<sup>55</sup>. Conforme o seu art. 15, caso ele não seja realizado até o fim do mandato, haveria a perda do objeto e a impossibilidade de processamento e responsabilização administrativa.

Além disso, a ausência de resposta fere o núcleo duro do direito de petição, já que a obrigação inerente ao direito de peticionar é a resposta ao peticionante. Portanto, há uma inconstitucionalidade concreta na ação governamental de voluntariamente não se pronunciar quanto ao recebimento da denúncia pela lesão a esse direito fundamental. É importante perceber que o direito não se efetiva, necessariamente, pela resposta positiva à petição, mas alguma resposta de: (a)

---

<sup>55</sup> MENCER, A. H. V., “O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade”, *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

deferimento; (b) indeferimento; (c) necessidade de aditamento, etc. Em casos de atos vinculados, essa resposta deve corresponder as hipóteses previamente estabelecidas na legislação pertinente, o que não impede, no entanto, a discordância daquele que requer pelo órgão decisor.

Por fim, a ausência de pronunciamento quanto ao recebimento da denúncia é uma lesão ao próprio direito das minorias parlamentares de participarem do processamento do processo de cassação do Presidente da República. A concentração de poderes no Presidente da Câmara, eleito pela regra da maioria – diretamente pelos Congressistas, mas, para esse cargo, indiretamente pelo povo –, sem a possibilidade de órgãos colegiados previstos em Lei se pronunciarem, demonstra a prejudicialidade da proporcionalidade partidária prevista na Constituição. No caso do procedimento estudado, a Comissão processante, por necessitar representar as forças políticas constituídas no Parlamento (art. 58, § 1º, da CR/88), teria a oportunidade de apreciar o pedido de abertura do processo de *impeachment* caso o Presidente deferisse recebimento da denúncia. A ausência de pronunciamento figura a impossibilidade de minorias parlamentares se pronunciarem sobre a matéria, de forma injustificada.

Portanto, percebe-se o cabimento do controle judicial da ausência de recebimento tanto pela doutrina *interna corporis* quanto pelas considerações de Bustamante e Bustamante<sup>56</sup>. Na primeira, porque há lesão aos direitos das minorias parlamentares de participarem da decisão: direito este garantido pela Lei nº. 1079/1950 e pelo Regimento Interno, ao ser estabelecido em ambos a previsão de comissão processante. Já a última ocorre seja porque a regra que impõe o pronunciamento ser uma derivação do princípio republicano pela limitação temporal positivada na Lei 1.079/1950, quer seja porque há uma obrigação inerente ao direito-garantia fundamental de petição que ele ocorra.

No entanto, como exposto no capítulo anterior, não foi dessa forma que o Supremo Tribunal Federal procedeu. Inicialmente, o Tribunal afirmou inexistir direito subjetivo ao processamento do *impeachment*, quer seja por inexistência de regra que obrigue o Presidente da Câmara dos Deputados, ou porque não haveria prazo legalmente estabelecido para a sua realização. No entanto, como já demonstrado, há norma-regra que estabelece a necessidade de pronunciamento do Presidente da Câmara quanto ao ato: não necessariamente o processamento, mas o proferimento de decisão conforme os requisitos regimentais pré-estabelecidos. Além disso, o direito subjetivo se dá não somente porque há o oferecimento de denúncia – porque, como dito, a parte na cassação não seria o denunciante, mas a própria Câmara dos Deputados –, porém porque o direito-garantia fundamental à petição exige uma resposta. O direito subjetivo se encontra no núcleo duro da norma constitucional construída a partir do texto constitucional.

Sobre a inexistência de prazo, ele não justifica a conduta omissiva que viole direitos e princípios fundamentais. Como expõe Mencer<sup>57</sup>, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto a ciência do direito constitucional brasileira admitem omissões inconstitucionais normativas ou de prestações fático-administrativas pelo decurso de prazo irrazoável para tomada da medida. No caso do pronunciamento sobre recebimento da denúncia, por efetivar o direito de petição e do princípio republicano – tanto constitucionalmente quanto em sua norma adscrita prevista regimentalmente – há uma omissão inconstitucional de prestação fático-administrativa na demora irrazoável, conforme estudo elaborado por Mencer<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G., *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, 2015.

<sup>57</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

<sup>58</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

No caso abordado nesta pesquisa, houve uma demora por mais de um ano para o pronunciamento sobre o recebimento, o que leva ao questionamento se houve ou não uma mora que leva ao reconhecimento da omissão. Conforme, Rafael Mafei (#153 *IMPEACHMENT...*, 2023), na última década houve uma ruptura na tradição do Parlamento Brasileiro de em poucos meses analisar a presença de requisitos formais, convocação de comissão processante e arquivamento do procedimento quando não houvesse indícios de cometimento de crimes de responsabilidade.

Disso extraem-se duas constatações. A primeira é que, diferentemente do que é alegado no julgado do Supremo Tribunal Federal, não é um costume constitucional o Presidente da Câmara dos Deputados no Brasil reter o pronunciamento sobre o recebimento da denúncia e realiza-lo em momentos discricionários, com juízos de conveniência e oportunidade. A segunda é que um ano (25% do tempo de mandato presidencial) para o recebimento da denúncia demonstra-se prazo irrazoável pela própria história constitucional brasileira, agravado pelo fato de o mandado de segurança ter sido impetrado no último biênio do mandato presidencial. Assim, é caracterizada uma omissão inconstitucional de prestação fático-administrativa por parte do Presidente da Câmara dos Deputados.

Ademais, a ministra Cármen Lúcia e a Advocacia-Geral da União utilizaram do argumento da separação de Poderes, em um deferimento ao Legislativo, para não realizar o controle judicial, bem como a aplicabilidade da doutrina *interna corporis*. Nesse contexto, a relatora ainda ressaltou a impossibilidade de o Judiciário substituir o Presidente da Câmara dos Deputados no pronunciamento sobre o recebimento da denúncia.

Quanto à impossibilidade total de controle, como demonstrado, não há que se admitir esses argumentos, tanto pela conformação que o próprio Tribunal Constitucional concedeu à doutrina *interna corporis* quanto pelas considerações de Bustamante e Bustamante, revisitadas por Barcellos. Sobre a natureza do pronunciamento a ser dado, porém, concorda-se que o Tribunal Constitucional: não há como a Corte Constitucional substituir, a princípio, a vontade do Presidente da Câmara, mesmo em sede de mandado de segurança, em razão da separação dos Poderes. No entanto, isso não significa a ausência de pronunciamento, devendo-se concordar com Mencer, quando afirma que:

[...] o Judiciário tem legitimidade para realizar o controle de constitucionalidade da descrita omissão, desde que caracterizada mora, devendo o provimento judicial se ater à declaração da omissão e o estabelecimento de prazo para o cumprimento dele, sob pena de sanções a serem estipuladas *in casu*, como astreintes. Assim, caberá ao Presidente da Câmara analisar a presença ou não dos requisitos formais previstos no art. 218, § 1º, do RICD [Regimento Interno da Câmara dos Deputados], emitindo o comando de arquivamento do processo, após decorrido prazo recursal, ou de inclusão dele na pauta da próxima sessão do plenário, na forma do art. 218, § 2º, do RICD<sup>59</sup>.

Mencer<sup>60</sup> ainda afirma, sobre o prazo para cumprimento da obrigação, que o Judiciário poderia estipular analogicamente o limite de 30 (trinta) dias corridos, aplicados nos casos de omissão administrativa normativa, previsto no art. 103, § 2º, da CR/88. No caso concreto, é importante ressaltar que o pedido de determinação de prazo para deliberação do Presidente era subsidiário na inicial do mandado de segurança, porém com um prazo muito menor, de 72 (setenta e duas) horas – o que figura irrazoável perante as normas vigentes. No entanto, nada impediria o Supremo de adotar o prazo de 30 (trinta) dias, pois ainda seria realizado o pedido subsidiário.

---

<sup>59</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021, p. 1.063.

<sup>60</sup> MENCER, A. H. V., "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", *Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 14, 2021.

Diante do exposto, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal teve uma atitude passivista no julgamento do Mandado de Segurança nº. 38.034, por atuar aquém de suas competências constitucionais – por conta da sua atribuição de guardião da Constituição, não somente das normas construídas diretamente e seu texto como também daquelas que são adscritas – devendo o pronunciamento correto o abordado acima: mandamento de que o Presidente da Câmara realizasse o recebimento ou não da denúncia no prazo de 30 (trinta) dias.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou compreender se a posição não-intervencionista adotada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 38.034 configura uma atitude passivista, ao não realizar o controle judicial sobre a ausência de pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados de denúncia de cometimento de crime de responsabilidade pelo Presidente da República.

Para isso, no primeiro capítulo foi delineada a fronteira mínima entre passivismo judicial e a realização adequada da função jurisdicional pelo STF. Inicialmente, foi demonstrado como o procedimentalismo figura como o limite mínimo de atuação para a jurisdição constitucional atuar em um Estado cuja constitucionalismo adota expressamente o controle judicial de constitucionalidade. Porém, demonstrou-se que diversas vezes a Corte Constitucional brasileira tem uma posição passivista, a partir da recusa de controle de constitucionalidade tendo como parâmetro os Regimentos Internos das Casas Legislativas, mesmo que neles contenham normas constitucionais adscritas. No entanto, demonstrou-se uma complexa atuação do Supremo, porque ao mesmo tempo que enfatiza essa doutrina *interna corporis*, também permite a interpretação e aplicação de normas regimentais em um controle de constitucionalidade concreto.

Posteriormente, foi exposta a natureza jurídica do pronunciamento do Presidente da Câmara dos Deputados sobre recebimento de denúncia por crime de responsabilidade. No capítulo 2, ao dissertar sobre o contexto presidencialista brasileiro e como a natureza dos crimes de responsabilidade consolidou-se em ser de infração político-administrativa, concluiu que o ato do Presidente da Câmara é ato administrativo vinculado, resultante ao mesmo tempo de resposta a direito de petição administrativa e de um procedimento de responsabilização administrativa, devendo-se respeitar as normas atinentes à atividade administrativa.

Então, foram apresentados os fatos, fundamentos jurídicos e pedidos do Mandado de Segurança nº 38.034, assim como o pronunciamento judicial sobre eles no terceiro capítulo, de maneira descritiva. A partir dos resultados colhidos, em um confronto dialético com a própria conexão entre o passivismo judicial e a natureza jurídica do ato de pronunciamento sobre o recebimento de denúncia pelo Presidente da Câmara, analisou-se a adequação da atuação do STF no caso.

Desse modo, concluiu-se que o Supremo Tribunal Federal teve uma atitude passivista no julgamento do Mandado de Segurança nº. 38.034, por atuar aquém de suas competências constitucionais. Isso se dá tanto em razão de necessitar de tutela do princípio republicano e do direito de petição, além da norma-regra construída a partir do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a partir de uma visão procedimentalista da doutrina *interna corporis*, quanto da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de defender as minorias parlamentares com o controle de constitucionalidade de atos do legislativo.

Quanto ao pronunciamento que deveria ser adotado, concluiu-se que o mais adequado seria condenar o Presidente da Câmara a se pronunciar sobre o recebimento ou não da denúncia no prazo de 30 (trinta) dias, sem substituir a vontade do parlamentar. Caso isso fosse desobedecido, o Supremo poderia adotar em sua decisão medidas judiciais típicas e atípicas, como as astreintes.

Como principal contribuição prática, este estudo busca provocar no Supremo Tribunal Federal o constrangimento epistêmico: demonstrar incorreções em decisões

passadas para auxiliá-lo na formação de sua jurisprudência, de forma íntegra e harmônica. Como contribuição acadêmica, demonstrou-se de que forma atos do Poder Legislativo em suas funções atípicas podem ser controlados pelo Supremo Tribunal Federal sem haver invasão de competências (ativismo judicial) ou o passivismo.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- #153 *IMPEACHMENT* (com Rafael Mafei), Entrevistado: Rafael Mafei, Entrevistadores: David Sobreira e Juliana Pontes, *PodCast Onze Supremos*, [S. l.], 18 ago. 2023. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/48iZgPHFRxLJmoHmPo5s12>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- BARCELLOS, A. P. "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis", *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 2, pp. 435-456, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v8i2.80693>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- BARROSO, L. R. "Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas", *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, pp. 2171-2228, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/30806>. Acesso em: 26 set. 2022.
- BARROSO, L. R. "Grandes transformações do Direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy", *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 17, n. 200, pp. 9-17, out. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2018/01/artigo-luis-roberto-barroso.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.
- BARROSO, L. R. *Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o Direito e a política*, 2014, Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/2/art20140204-06.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.
- BARZOTTO, L. F. *A Democracia na Constituição*, São Leopoldo, RS, Unisinos, 2005.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*, nova edição, Trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, P. *Ciência Política*, 10. ed. rev. e atual, Malheiros Editores, São Paulo, 2000.
- BONIFÁCIO, A. C. *Direito de petição: Garantia Constitucional*, São Paulo, Método, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*, Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Brasília, Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*, Brasília, Presidência da República, [1824]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 21 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*, Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, Brasília, Presidência da República, [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 21 ago. 2023.



- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental na Petição nº. 3.240 Distrito Federal, Relator: Ministro Teori Zavascki, Brasília, 10 maio 2018*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). [*Íntegra do Processo do Mandado de Segurança nº. 3804*], Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2022.
- BUSTAMANTE, T. R., BUSTAMANTE, E. N. G, *Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do Supremo Tribunal Federal*, [s. l.], 1 out. 2015. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2633948>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- CANOTILHO, J. J. G., MOREIRA, V. *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa*, Coimbra, Coimbra, 1991.
- CARVALHO NETTO, M. "A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito", *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 3, pp. 1-15, 2000.
- CHUEIRI, V. K., GODOY, M. G. "Constitucionalismo e Democracia: soberania e poder constituinte", *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, pp. 159-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100009>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- COURA, A. C., PAULA, Q. C. "Ativismo judicial e judicialização da política: sobre substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, pp. 63-112, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/rbep.v116i0.511>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Do Processo Legislativo*, 7 ed. rev. atual, São Paulo, Saraiva, 2012.
- FIORAVANTI, M. *Constitucionalismo: Experiencias históricas y tendencias actuales*, Trad. Adela Mora Canada y Manuel Martinez Neira, Madrid, Trotta, 2014.
- LYNCH, C. E., MENDONÇA, J. V. S. "Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade", *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017, pp. 974-1007. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.25654>. Acesso em: 1 maio. 2022.
- MENCER, A. H. V. "O controle do não-recebimento pelo Presidente da Câmara de denúncia por crime de responsabilidade", in: *Anais do Simpósio Nacional De Direito Constitucional*, n. 14, 2021, Curitiba, pp. 1050-1066.
- MENDES, C. H. "Qual é o problema?", in: MENDES, C. H. *Controle de constitucionalidade e democracia*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008, p. 1-31.
- MENDES, G. F. *Curso de Direito Constitucional*, 15. ed., São Paulo, Editora Saraiva Educação, 2020, E-book.
- PEDRA, A. S. "Direito de petição no controle dos vícios dos editais de licitação", in: ABELHA, M, JORGE, F. C. (coords.). *Direito processual e a Administração Pública*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010.
- SARMENTO, D. "O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva. Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, pp. 296-318, set./dez. 2018. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista\\_v20\\_n3/revista\\_v20\\_n3\\_296.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n3/revista_v20_n3_296.pdf). Acesso em: 21 ago. 2023.
- SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D. "Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da 'última palavra' e alguns parâmetros de autocontenção judicial", *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, pp. 119-161, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2013.11773>. Acesso em: 7. jul. 2022.

TAVARES, A. R. "Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações",  
*Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, a. 1, n.  
1, pp. 79-103, jan./mar. 2007.