

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.259 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: RODRIGO AIACHE CORDEIRO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de duas arguições de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, propostas pelo partido SOLIDARIEDADE (ADPF 1.259/DF) e pela ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB (ADPF 1.260/DF), em face dos arts. 39, itens 4 e 5; 41; 47; 54; 57, “a” e “c”; 70; 73 da Lei do *Impeachment* (Lei 1.079/1950); bem assim do art. 319, VI, do Código de Processo Penal e do art. 236, § 1º, do Código Eleitoral.

Eis o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

Lei do *Impeachment* (Lei 1.079/1950)

“Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

(...)

4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;

5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

(...)

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometem (artigos 39 e 40).

(...)

Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.

ADPF 1259 MC / DF

(...)

Art. 54. Esse parecer terá uma só discussão e considerar-se-á aprovado se, em votação nominal, reunir a maioria simples dos votos.

(...)

Art. 57. A decisão produzirá desde a data da sua intimação os seguintes efeitos, contra o denunciado:

a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final;

(...)

c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.

(...)

Art. 70. No caso de condenação, fica o acusado desde logo destituído do seu cargo. Se a sentença for absolutória, produzirá a imediata reabilitação do acusado, que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado.

(...)

Art. 73 No processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal.”

Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/1941)

“Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

(...)

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011).”

Código Eleitoral (Lei 4.737/1965)

ADPF 1259 MC / DF

“Art. 236. Nenhuma autoridade poderá, desde 5 (cinco) dias antes e até 48 (quarenta e oito) horas depois do encerramento da eleição, prender ou deter qualquer eleitor, salvo em flagrante delito ou em virtude de sentença criminal condenatória por crime inafiançável, ou, ainda, por desrespeito a salvo-conduto.

§ 1º Os membros das mesas receptoras e os fiscais de partido, durante o exercício de suas funções, não poderão ser detidos ou presos, salvo o caso de flagrante delito; da mesma garantia gozarão os candidatos desde 15 (quinze) dias antes da eleição.”

O partido requerente (ADPF 1.259/DF) sustenta, preliminarmente, além de sua legitimidade ativa *ad causam*, o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar legislação federal anterior à Constituição. Afirma a natureza fundamental das disposições constitucionais tidas por violadas e o preenchimento do requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outros meios eficazes para saneamento da lesão.

Narra, a título de contextualização, que, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha apreciado disposições da Lei do *Impeachment* pertinentes ao Presidente da República (ADPF 378/DF), nunca se submeteram à “*filtragem constitucional*” as normas concernentes ao *impeachment* de Ministros da Suprema Corte.

Anota que a Lei 1.079/1950 foi promulgada sob a égide da Constituição de 1946, o que revela a indispensabilidade de exame criterioso à luz dos preceitos da Constituição de 1988, que, de forma enfática, estabeleceu um Poder Judiciário independente, garantindo a seus membros prerrogativas vocacionadas a possibilitar o adequado desempenho das funções jurisdicionais, pautadas, sobretudo, na fundamentação de suas decisões e no exame das provas dos autos.

Após essa introdução, o requerente divide sua petição em cinco eixos de impugnação: (i) quórum de admissibilidade e de instauração de

ADPF 1259 MC / DF

processo de *impeachment* contra Ministros do STF; (ii) afastamento automático de membro do STF decorrente da instauração do processo de *impeachment* e redução de vencimentos; (iii) necessidade de apresentação de denúncia por crime de responsabilidade exclusivamente pelo Procurador-Geral da República; (iv) tipificação do crime de responsabilidade pela mera discordância com a hermenêutica empreendida pelos magistrados; (v) imposição de medidas cautelares a candidatos por meio de decisões judiciais proferidas em período antecedente ao pleito eleitoral.

Requer, em sede cautelar, seja conferida interpretação conforme à Constituição Federal, para (i) estabelecer que somente o Procurador-Geral da República possui legitimidade para oferecer denúncia pela prática de crime de responsabilidade por Ministro do STF; (ii) fixar o quórum de maioria qualificada de 2/3 (dois terços) para admissão de denúncia de *impeachment* de Ministro do STF; (iii) estipular a inadmissibilidade de instauração de processo de *impeachment* contra membro do STF por seus votos e opiniões proferidas no exercício da jurisdição. No mérito, postula (i) a confirmação da cautelar; (ii) a declaração de não recepção dos arts. 39, itens 4 e 5; 41; 47; 54; 57, “a” e “c”; 70 da Lei do *Impeachment* (Lei 1.079/1950); e (iii) a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 236, § 1º, do Código Eleitoral, a fim de vedar a imposição de medidas cautelares em desfavor de candidatos, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48h (quarenta e oito horas) subsequentes ao término de eventual segundo turno.

A associação requerente (ADPF 1.260/DF), de outro lado, sustenta, preliminarmente, (i) sua legitimidade ativa *ad causam*, dada sua abrangência nacional e vínculo de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e os dispositivos questionados; (ii) o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar legislação federal anterior à Constituição, cumulado com o exame de legislação federal posterior ao texto constitucional de 1988. Defende, além disso, a admissibilidade de, em sede de ADPF, avaliar a

ADPF 1259 MC / DF

compatibilidade das normas impugnadas com textos constitucionais anteriores, bem assim o preenchimento do requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outros meios eficazes para saneamento da lesão.

Ressalta que, quando editada a Lei do *Impeachment*, a Constituição de 1946, ao fixar a competência privativa do Senado Federal para processar e julgar os Ministros da Suprema Corte, estabelecia que a sentença condenatória exarada pela Casa Alta do Parlamento dependia de 2/3 (dois terços) de seus membros. Não havia, segundo aponta, qualquer referência à decisão de recebimento da denúncia de *impeachment* contra membros do STF e, dessa forma, inexistia menção à possibilidade de decretação de medida de afastamento do cargo. Essa circunstância, na visão da requerente, tinha o condão de impedir disposição infraconstitucional sobre essa específica questão.

Aduz, diante desse cenário, que as disposições da Lei do *Impeachment* que autorizam o afastamento automático do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo simples recebimento da denúncia, com a redução de 1/3 (um terço) de seus vencimentos são incompatíveis com o próprio texto constitucional de 1946, na medida em que a ausência de menção na Constituição de 1946 consubstanciava silêncio eloquente e obstativo.

Salienta, ainda, a inviabilidade de aplicar, por analogia, o art. 319, VI, do CPP para regular o afastamento cautelar do cargo de Ministro do STF.

A segunda parte da petição inicial é desenvolvida a partir das garantias da magistratura, notadamente da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade. Nesse sentido, segundo alega, as disposições da Lei do *Impeachment* que viabilizam a admissibilidade e o recebimento da denúncia por maioria simples são absolutamente inconstitucionais, tendo em vista que contrariam as prerrogativas dos membros do STF e a própria independência do Poder Judiciário.

Acentua, ainda, a necessidade de aplicação subsidiária da Lei Orgânica da Magistratura ao processo de *impeachment* de Ministro do

ADPF 1259 MC / DF

STF, pois, caso se entenda em sentido contrário, haverá uma notória incongruência com outras autoridades do Poder Judiciário que também podem ser denunciadas pela prática de crimes de responsabilidade, mas que estão sujeitas ao rito da Lei 8.038/1990 e da LOMAN.

Requer, assim, a procedência dos pedidos, para assentar, desde a origem, à luz da Constituição de 1946, a nulidade dos arts. 47; 54; 57, “a” e “c”; e 73 da Lei do *Impeachment* ou a não recepção à luz da Constituição de 1988. Subsidiariamente, seja conferida interpretação conforme à Constituição, para (i) estabelecer que todas as votações no processo de *impeachment* de Ministro do STF devem observar o quórum de maioria qualificada de 2/3 (dois terços); (ii) fixar a impossibilidade de afastamento automático do cargo de Ministro do STF pelo recebimento da denúncia; (iii) afastar a possibilidade de redução da remuneração em eventual período de afastamento; (iv) estipular a obrigatoriedade de observância da ampla defesa e do contraditório; (v) refutar qualquer interpretação que autorize a aplicação do art. 319, VI, do Código de Processo Penal ao processo de *impeachment* de Ministro do STF.

Antes de apreciar o pedido de medida cautelar, com esteio no art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, requisitei informações e abri vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (ADPF 1.259/DF – eDOC 7).

O SENADO FEDERAL, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, aponta, preliminarmente: (i) a impossibilidade de conhecimento da ADPF 1.259/DF no que diz respeito ao art. 236, *caput* e § 1º, do Código Eleitoral; (ii) a inviabilidade de controle de constitucionalidade, em sede de ADPF, com base na Constituição de 1946. No mérito, afirma: (iii) a higidez constitucional do quórum estabelecido para admissibilidade e recebimento da denúncia fixado pela Lei 1.079/1950, pois trata-se de matéria sujeita à liberdade de conformação; (iv) a legitimidade de qualquer cidadão para apresentar denúncia pela prática de crime de responsabilidade em face de Ministro do STF, na medida em que, numa República, os cidadãos podem exercer efetivo

ADPF 1259 MC / DF

controle social sobre o poder; (v) a necessidade de interpretação restritiva quanto às condutas passíveis de caracterizar crime de responsabilidade como medida apta a preservar a efetiva separação dos poderes, no entanto, segundo sustenta, somente o Senado pode fazer o controle a respeito da “*vagueza*” normativa; (vi) a possibilidade de aplicação subsidiária do regimento interno do Senado e a inviabilidade de aplicação da LOMAN, tendo em vista que essa regula universo normativo distinto; (vii) a admissibilidade de afastamento cautelar automático, que configura uma medida de prudência institucional e reversível (ADPF 1.259/DF – eDOC 14).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, de outro lado, limita-se tão somente a relatar o conteúdo das normas e a ressaltar a importância da matéria (ADPF 1.259/DF – eDOC 22).

A CÂMARA DOS DEPUTADOS, por sua vez, deixa de prestar as informações requisitadas (eDOC 16).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO também não apresenta a sua manifestação (eDOC 26).

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, por seu turno, opina pela parcial procedência dos pedidos, consoante parecer assim ementado:

“Direito Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei n. 1.079/1950. Impugnação parcial. Impeachment de Ministros do STF. Rito procedural incompatível com a Constituição Federal de 1988. Distinção necessária em relação ao processo de impeachment de Presidentes da República. Interpretação conforme a Constituição. Correção procedural. Proteção da independência do Poder Judiciário.

Correção do procedimento regrado pela Lei n. 1.079/1950 que, em desacordo com a Constituição de 1988, ainda prevê: (i) quórum de maioria simples para instauração e pronúncia no Senado (arts. 47 e 54); (ii) afastamento automático do cargo, com perda parcial da remuneração (arts. 57, ‘a’ e ‘c’, e 70); (iii)

ADPF 1259 MC / DF

ampla legitimidade para oferecimento da denúncia (art. 41). Atos da magistratura de integrante do Supremo Tribunal Federal, de conteúdo decisório, praticados segundo o livre convencimento do Ministro, não podem ensejar, nesse domínio de atuação insindicável por outro Poder, a figura de crime de responsabilidade.

É constitucional a extensão da imunidade eleitoral prevista no art. 236, § 1º, do Código Eleitoral às medidas cautelares diversas da prisão, inclusive para candidatos às eleições proporcionais, nos 15 dias que antecedem o pleito, resguardando-se a normalidade democrática. Princípio da igualdade e interpretação sistemática. Precedente tratando de cargos majoritários (ADPF n. 1.226-MC).

Procedência parcial." (ADPF 1.259/DF – eDOC 24).

É o relatório.

Decido.

Esclareço que as questões preliminares suscitadas nestes autos serão detidamente examinadas por ocasião do julgamento de mérito. Na presente oportunidade, limito-me a examinar a presença dos requisitos autorizadores da concessão de provimento de índole cautelar.

1) *Constitucionalismo abusivo*

O sistema constitucional contemporâneo, fundamentado em princípios de democracia, liberalismo e separação de poderes, tem como um de seus pilares a independência do Poder Judiciário. No entanto, nos últimos anos, temos observado, em diversos países do mundo, uma crescente ameaça à autonomia das Cortes Constitucionais, principalmente por meio da utilização de instrumentos como a redução da idade para aposentadoria – o que foi empregado recentemente na Hungria – e ameaças de *impeachment* de membros da Suprema Corte.

Esse movimento, além de gerar desgaste da confiança popular em

uma das instituições mais relevantes do Estado de Direito, configura mecanismo de intimidação, com o objetivo último de subordinar o Judiciário aos interesses dos demais Poderes, comprometendo, assim, as funções precípuas das Cortes, inclusive, a eficácia do controle de constitucionalidade, a proteção dos direitos fundamentais, a limitação do abuso de poder e a responsabilização de agentes envolvidos em delitos.

Com efeito, o conceito de legalismo autoritário, cunhado por Kim Lane Scheppelle, descreve uma estratégia política em que reformas legais são implementadas com o intuito de expandir as atribuições de um dos Poderes – sobretudo do Executivo, mas não apenas dele –, ao mesmo tempo em que minam as garantias e os freios que limitam esse Poder. A autora argumenta que, em muitos contextos, as reformas atacam de maneira coordenada as instituições que têm a função de restringir o abuso de poder, e, entre estas, a Corte Constitucional ocupa uma posição central.

Para Scheppelle, a tentativa de captura da Corte, seja por meio de *court packing* – por exemplo, pela via do aumento do número de membros do tribunal – ou pela coação de seus membros, é uma das principais ferramentas para garantir que as modificações implementadas na ordem jurídica não sejam obstadas por um Poder Judiciário independente e fiel à Constituição (SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, 2018, p. 545-584).

Nesse contexto, o *impeachment* de membros da Suprema Corte emerge como uma estratégia adicional obstativa do adequado controle que deve imperar em um Estado de Direito. Ao promover a destituição de Ministros, especialmente quando estes adotam posições contrárias aos interesses do governo ou da maioria política, busca-se não apenas a remoção do juiz *incômodo*, mas também o enfraquecimento da própria imparcialidade e independência judicial.

A intimidação do Poder Judiciário por meio do *impeachment* abusivo cria um ambiente de insegurança jurídica, buscando o enfraquecimento desse poder, o que, ao final, pode abalar a sua capacidade de atuação

ADPF 1259 MC / DF

firme e independente. Isso porque, os juízes, temendo represálias, podem se ver pressionados a adotar posturas mais alinhadas aos interesses políticos momentâneos, em vez de garantirem a interpretação imparcial da Constituição e a preservação dos direitos fundamentais.

David Landau, ao falar sobre o constitucionalismo abusivo, também se preocupa com a desestabilização das instituições de controle horizontal do poder. Um dos pilares desse sistema de responsabilização é o Judiciário, cujas funções vão muito além do controle de constitucionalidade. O Judiciário tem um papel essencial na responsabilização dos agentes políticos por atos ilícitos, como a corrupção, a improbidade administrativa e a violação de direitos fundamentais.

Daí porque um dos principais aspectos desse processo de erosão do constitucionalismo democrático consiste na submissão de Tribunais à vontade dos demais Poderes, por meio de pressões ou alterações ilegítimas em sua composição.

O controle do Poder Judiciário, através da manipulação de suas estruturas ou da desqualificação de seus membros, visa à eliminação dos mecanismos de fiscalização dos agentes políticos e do efetivo controle da constitucionalidade, que são essenciais para garantir a ordem democrática (LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. *UCDL Rev.*, v. 47, 2013, p. 189).

Embora a literatura sobre práticas corrosivas enfatize, em regra, o protagonismo do Poder Executivo como agente de erosão democrática, experiências recentes na América Latina demonstram que o Legislativo também pode atuar como vetor de retrocesso institucional. Em determinados contextos, as práticas caracterizadoras dessa degradação constitucional podem advir do Poder Legislativo, que, por meio de métodos formais e informais, ampliam indevidamente seus poderes e adotam medidas tendentes a capturar instituições de controle. Essa espécie de atuação evidencia que o desequilíbrio entre poderes não se limita ao Executivo, mas pode emergir de uma atuação legislativa

hegemônica e autoritária (SOSA-VILLAGARCIA, Paolo; INCIO, José; ARCE, Moisés. *The Rise of Legislative Authoritarianism*. *Journal of Democracy*, v. 36, n. 2, 2025, p. 106-117).

O *impeachment* infundado de Ministros da Suprema Corte, portanto, se insere nesse contexto de enfraquecimento do Estado de Direito. Ao atacar a figura de um juiz da mais alta Corte do país, o ponto de se buscar sua destituição, não se está apenas questionando a imparcialidade ou a conduta do magistrado, mas também minando a confiança pública nas próprias instituições que garantem a separação de poderes e a limitação do poder.

A independência do Poder Judiciário, ao ser posta em risco, compromete a função da Corte Constitucional como guardiã da Constituição, protetora dos direitos fundamentais e defensora da democracia, enfraquecendo, assim, a própria estrutura de controle dos demais Poderes e um dos pilares de sustentação do *rule of law*.

Em um regime constitucional que adota os princípios da democracia liberal, a limitação do poder estatal é essencial para preservar as liberdades individuais e garantir a igualdade perante a lei. O constitucionalismo liberal exige que todas as fontes de poder estejam sujeitas a mecanismos de controle, e é precisamente nesse ponto que a independência do Poder Judiciário se torna crucial. Ao ser submetido a pressões externas abusivas, como no caso do *impeachment* voltado contra o mérito de decisões judiciais de membros da Suprema Corte, o Poder Judiciário perde sua capacidade de agir como um contrapeso legítimo e imparcial aos outros poderes e passa a ser mais um instrumento à disposição dos interesses momentâneos de grupos políticos.

É importante frisar que a prática do *impeachment* de Ministros, quando utilizada de forma abusiva ou instrumentalizada, não se limita a um ataque a indivíduos, mas se configura como um ataque à própria estrutura do Estado de Direito. Quando membros da Suprema Corte são removidos ou ameaçados com base em motivações políticas, a mensagem transmitida é a de que o poder judicial não pode, ou não deve, exercer

suas funções de controle de constitucionalidade, de aplicação da lei penal e de responsabilização de agentes ímparos de maneira autônoma.

Esse enfraquecimento da separação de poderes abre caminho para um ambiente autoritário, no qual o Executivo ou outros atores políticos dominam as instituições jurídicas. Quando a independência do Poder Judiciário é minada, não apenas a efetividade dos mecanismos de responsabilização é comprometida, mas também a garantia dos direitos fundamentais fica seriamente abalada. Na verdade, a subordinação do Judiciário aos demais Poderes enfraquece o próprio sistema de freios e contrapesos que sustenta a democracia liberal.

Dessa forma, o *impeachment* de membros da Suprema Corte, quando utilizado como ferramenta de captura política e intimidação judicial, representa grave risco ao Estado de Direito e ao constitucionalismo democrático. Ao enfraquecer a independência do Judiciário, o poder político não apenas ameaça a própria ordem constitucional, mas compromete a confiança da sociedade em uma de suas instituições mais fundamentais.

Parece claro, portanto, que o futuro da democracia depende, em grande medida, da preservação da autonomia dos Tribunais Constitucionais, que devem ser capazes de atuar sem pressões externas, garantindo a higidez do processo democrático, a proteção dos direitos e a legitimidade das normas.

Não podemos esquecer os momentos mais obscuros vivenciados em nossa própria história institucional. Logo no início do período ditatorial varguista, o então Presidente da República editou o Decreto 19.656, de 3 de fevereiro de 1931, reduzindo o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Na sequência, por meio do Decreto 19.711, de 18 de fevereiro de 1931, foram aposentados os Ministros Godofredo Cunha, Muniz Barreto, Pires e Albuquerque, Pedro Mibieli, Pedro dos Santos e Germiniano da Franca.

Alguns anos mais tarde, a insatisfação com o Tribunal perdurou; afinal, ninguém que se julga acima das leis e da Constituição aceita

qualquer tipo de controle, mesmo aquele exercido, de forma legítima, como imperativo constitucional. Por essa razão, mais uma vez como forma de intimidação da Corte, a Carta de 1937 reduziu a idade de aposentadoria compulsória dos membros do STF, atingindo automaticamente 5 (cinco) Ministros (RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal* – vol. 4, tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 40).

No período de ditadura militar, fenômeno semelhante voltou a acontecer. Pouco mais de 1 (um) ano após o Golpe Militar de 1964, foi editado o Ato Institucional 2, de 27 de outubro de 1965, que, dentre outros, aumentou o número de membros do Supremo Tribunal Federal de 11 (onze) para 16 (dezesseis) e criou uma Terceira Turma nesta Corte. A justificativa pública era a quantidade de processos submetidos ao Tribunal. Todos, no entanto, sabemos a verdade! Cuidava-se, exclusivamente, de uma medida de empacotamento e intimidação da Corte.

Os atos de intimidação e violação das prerrogativas do Poder Judiciário persistiram. Regimes autoritários não se submetem a limites constitucionais, legais, morais ou éticos. Em contextos de ditadura, todos os meios são considerados admissíveis para a consecução dos objetivos pretendidos, ainda que à custa da supressão de garantias fundamentais e da desestruturação das instituições.

Após a edição do nefasto Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, o então ditador Costa e Silva, em uma reunião do Conselho de Segurança Nacional, cassou 3 (três) Ministros desta Corte: Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal. O decreto oficializando as cassações é de 16 de janeiro de 1969. A cassação acarretou o pedido de aposentadoria antecipada do Ministro Gonçalves de Oliveira, que, à época, presidia o Supremo Tribunal Federal, bem assim do Ministro Lafayette de Andrada (RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: O STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 173-179). Em 1º de fevereiro de 1969, o Ato Institucional 6 foi editado, retomando o

número de membros da Corte para 11 (onze).

Apenas para que fique bem esclarecido já que, nos tempos atuais, até o óbvio precisa ser dito: expedientes dessa natureza, à luz do atual estágio de amadurecimento da doutrina constitucional e do processo de consolidação das instituições, são absolutamente incompatíveis com a ordem constitucional vigente, que fortaleceu o Poder Judiciário como um todo e esta Corte em especial. **Medidas orientadas por propósitos de intimidação ou retaliação contra membros do Supremo Tribunal Federal são flagrantemente inconstitucionais, ainda que travestidas de reformas legislativas ou constitucionais.** Não há espaço legítimo para manipulações institucionais que, a pretexto de reorganização normativa, busquem submeter o Poder Judiciário a constrangimentos políticos ou esvaziar suas funções constitucionais.

Diante de tais razões, reputo pertinente relembrar que a Ministra Rosa Weber, no julgamento da **ADPF 964/DF**, na qual se discutia a compatibilidade do decreto de indulto concedido a Daniel Silveira com a Constituição Federal, apontou a necessidade de o Supremo Tribunal Federal manter-se atento às conjunturas e às circunstâncias de momento (**ADPF 964/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 10.5.2023, DJe 17.8.2023), para, assim, bem desempenhar suas elevadas e imprescindíveis funções outorgadas pela Constituição da República.

2) Histórico e teleologia do impeachment e separação de poderes

Os estudiosos do *impeachment* costumam apontar que o instituto tem origem em uma prática inglesa iniciada no século XIV e que, posteriormente, serviu de inspiração para sua inserção na Constituição americana de 1787 (BERGER, Raoul. *Impeachment: the constitutional problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1972). Nesse começo, a acusação podia ser formulada pelo conjunto de representantes do povo (*House of Commons*) em face de altas autoridades, que, basicamente, atuavam em funções relevantes na administração da Coroa Britânica, pelo

exercício impróprio de suas funções.

Durante os anos que se seguiram, a delimitação do instituto e das condutas passíveis de *impeachment* foi ganhando forma. Com o tempo, passou-se a considerar que os altos crimes eram delitos políticos cometidos contra o Estado, sendo que o bem tutelado era a proteção do pacto político vigente na comunidade, algo próximo do que adotamos hoje como uma Constituição. Tanto oficiais da coroa quanto cidadãos comuns podiam ser alvos de processo de *impeachment*, sendo o julgamento de competência da Alta Casa do Parlamento britânico (*House of Lords*). Não havia limite para a punição, havendo registro histórico de condenações à morte (HOFFER, Peter Charles; HULL, N. E. H. *Impeachment in America: 1635-1805*. New Haven: Yale University Press, 1984, p. 3-5).

O desenvolvimento histórico do instituto, levado a efeito na Coroa Britânica, e a prática dos Estados antes da união em uma federação influenciaram a elaboração da Constituição americana de 1787. Os norte-americanos, revoltados com os anos sob o jugo britânico, entendiam que um povo somente seria verdadeiramente livre se o poder do Estado fosse limitado, se pudessem escolher seus governantes e que estes fossem passíveis de responsabilização (ACKERMAN, Bruce. *We the people: foudations*. Cambridge: Harvard, 1991, p. 28).

Se, logo após a independência da coroa, alguns propugnavam uma separação de poderes pura, na qual cada um dos ramos ficasse completamente afastado do outro e sem qualquer espécie de interação, no momento em que foi elaborada a Constituição americana, já existia um consenso – fruto da experiência vivenciada a partir de 1776 – vigoroso de que a separação de poderes, por si só, não era suficiente para contenção do arbítrio. Era preciso criar mecanismos suficientes para garantir que cada um dos poderes ficaria circunscrito às respectivas esferas de competências e, em caso de extração, que outro poder detivesse mecanismos para evitar a usurpação de suas atribuições (VILE, M. J. C. *Constitucionalism and the separation of powers*. 2. ed. Indianapolis: Liberty

Fund, 1998, p. 168-169).

Assim, foram criados instrumentos por meio dos quais os poderes poderiam, a partir de interações recíprocas, defender-se uns dos outros, de modo a efetivamente manterem-se separados (*checks and balances*). Nesse sentido, James Madison, durante a convenção, afirmou que, ao invés “*de nos contentarmos em estabelecer, na Constituição, a teoria de que cada departamento deve ser separado e distinto, propôs-se adicionar um poder defensivo a cada um, o que manterá essa teoria na prática. Ao fazer isso, não misturamos os departamentos. Erguemos barreiras eficazes para mantê-los separados*” (FARRAND, Max. *The Records of the Federal Convention of 1787*: vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1911, p. 65).

De outro lado, como forma de escolher seus governantes, foram estabelecidas eleições periódicas para os Poderes Executivo e Legislativo. Ao longo dos debates, no entanto, houve um ponto de substancial divergência a respeito do Poder Executivo: se este deveria ser investido em uma única pessoa ou em um colegiado. A opção, todos sabemos, foi por um Executivo unipessoal. Alexander Hamilton, no artigo Federalista 70, esclarece que uma das bases estruturantes do novo Estado que se formava era a responsabilidade dos membros do governo. Nesse sentido, o Poder Executivo unipessoal, além de gozar de maior eficiência, seria mais facilmente responsabilizado, pois seria mais simples atribuir a culpa e, por consequência, aplicar a punição pertinente.

O princípio republicano, amplamente reinante naquele momento, exigia, segundo o pensamento de então, que todos os agentes públicos – inclusive os detentores dos mais elevados cargos – estivessem sujeitos ao controle jurídico-institucional, e não acima dele. Tal concepção demandava a criação de mecanismos normativos que assegurassem a responsabilização de autoridades por desvios funcionais, sob pena de ruptura do pacto republicano e de corrosão da legitimidade institucional.

Se, *por um lado*, havia preocupação acerca de eventual responsabilização do Presidente da República, *de outro lado*, havia temor a respeito de uma facilidade excessiva em sua punição, o que poderia

levá-lo a perder capacidade de decisão, enfraquecendo o Poder Executivo, o que colocava em risco a própria separação de poderes (SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen's guide*. Cambridge: Harvard University Press, 2017, p. 42). Era preciso, pois, achar um equilíbrio entre a independência para agir em conformidade com o interesse público e a necessidade de restrição a essa independência, para impedir que o poder fosse exercido sem controle.

Foi, assim, erigida uma série de mecanismos vocacionados à proteção institucional e à responsabilização do Chefe do Poder Executivo, tais como as eleições e a existência de mandatos curtos. No entanto, a constatação de que tais ferramentas não eram suficientes para impedir e para fazer cessar eventual instrumentalização indevida do cargo e os abusos no seu exercício começou a discussão acerca de outro recurso que, ao mesmo tempo, implicasse responsabilidade e funcionasse como engrenagem do complexo e bem elaborado sistema de freios e contrapesos.

Foi sob essa perspectiva, envolvendo sobretudo o Presidente da República, que se desenvolveram os debates sobre *impeachment*, desde os fundamentos autorizadores ao início do processo, até o órgão julgador e a penalidade a ser aplicada.

No curso das deliberações que culminaram na Constituição americana, várias propostas foram discutidas. James Madison, por exemplo, em um primeiro momento, defendeu que o Chefe do Poder Executivo poderia permanecer no cargo desde que apresentasse bom comportamento (*good behavior*), sendo possível iniciar processo de *impeachment* em decorrência de má conduta e corrupção (*mal and corrupt conduct*).

Roger Sherman, representante de Connecticut, por outro lado, propugnava que o Poder Legislativo deveria ter autoridade para remover o Presidente da República quando assim o entendesse (*at pleasure*). A proposição de Sherman logo foi contraditada por George Mason, para quem autorizar a remoção do Presidente, pelo Legislativo, a bel-prazer

significaria transformar o Executivo em uma mera extensão do Legislativo (*the mere creature of the Legislature*).

Hugh Williamson, representante da Carolina do Norte, apresentou uma redação segundo a qual o *impeachment* poderia ocorrer em caso de má prática ou negligência nos deveres oficiais (*mal-practice and neglect of duty*). A proposição de Williamson foi aprovada em um dos comitês (FARRAND, Max. *The Records of the Federal Convention of 1787*: vol. 1. New Haven: Yale University Press, 1911, p. 74, 79 e 230).

No decorrer das discussões, o próprio Madison evoluiu em sua proposta, passando a sustentar a possibilidade de *impeachment* por incapacidade, negligência ou perfídia (*incapacity, negligence or perfidy*), o que não alcançou resultado algum.

Gouverneur Morris, representante da Pensilvânia, e Charles Pinckney, representando a Carolina do Sul, em 19 de julho de 1787, argumentavam que o Presidente não deveria ser passível de processo por *impeachment*. Segundo Morris, a mera possibilidade de *impeachment* deixaria o Chefe do Executivo sujeito ao alvedrio do Legislativo. Pinckney, endossando essa manifestação, acentuava que o *impeachment* seria como um mecanismo de intimidação institucional do Legislativo em relação ao Executivo (*rod over the Executive*), o que, ao final, representava destruir a independência que deveria imperar entre ambos (FARRAND, vol. 2, *op. cit.*, p. 56-58).

Novamente, George Mason, representante da Virgínia, logo contraditou as manifestações de Morris e Pinckney, ressaltando que na república que se estava fundando nenhum homem, nem mesmo o Presidente, poderia estar acima da lei, de modo que a cláusula do *impeachment* era necessária para assegurar a devida responsabilização. A discussão pareceu avançar. O próprio Morris, que outrora defendia a não inclusão do *impeachment*, passou a endossar essa posição, assinalando, contudo, que as hipóteses deveriam ser bem definidas e enumeradas. A questão que se colocou, na sequência, era em que termos poderia ocorrer o *impeachment*. Foi aprovada em um dos comitês uma redação que

permitia o *impeachment* em caso de traição (*treason*), venalidade dos interesses nacionais (*bribery*) e corrupção (*corruption*) (*Ibid.*, p. 57).

Nos debates sobre a redação final, no chamado Comitê dos Onze, George Mason arguiu que, tal como proposta, algumas situações de subversão à Constituição não seriam passíveis de *impeachment*, motivo pelo qual propôs o acréscimo do termo má administração (*maladministration*). Logo, James Madison redarguiu acentuando que um termo tão vago como má administração seria equivalente a deixar o mandato presidencial nas mãos do Senado, no que foi secundado por Gouverneur Morris, afirmando que a má administração seria evitada por eleições a cada 4 (quatro) anos. Foi a partir daí que Mason alterou sua proposta para incluir a expressão altos crimes e contravenções (*high crimes and misdemeanors*), o que resultou praticamente na redação promulgada (*Ibid.*, p. 442).

Assim, resta claro que o *impeachment* é um processo destinado acima de tudo a proteger as instituições de pessoas sem o necessário preparo para o exercício de cargos. Desse modo, o objetivo principal não é punir, mas resguardar as instituições.

É preciso esclarecer que o próprio procedimento do *impeachment* foi elaborado para refletir as suas características e potencialidades. Conforme pontua James Bryce, “é a arma mais pesada do arsenal do Congresso” e, exatamente por essa razão, “por ser tão pesada, é imprópria para uso comum” (BRYCE, James. *The American Commonwealth*: vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1995, p. 167). Daí porque foi estabelecido um procedimento formal, intrincado, dificultoso, longo e que demanda um amplo consenso no Poder Legislativo.

Longe de constituir mera coincidência, tal conformação, na realidade, decorre de uma opção consciente e deliberada. Cuida-se, portanto, de um desenho institucional pensado para a responsabilização político-institucional e remoção do cargo em situações de manifesta gravidade e verdadeiramente lesivas (BURNELL, William L. Judicial Impeachment. *W. St. UCLL Rev.*, v. 1, 1972, p. 1-28). A própria decisão de

ADPF 1259 MC / DF

atribuir ao Senado – em vez da Suprema Corte – o julgamento foi uma deliberação voltada a, dentre outros pontos, dificultar uma condenação, pois seria necessário convencer um número maior de julgadores. Mas não parou por aí. Ainda foi instituído o quórum de 2/3 (dois terços), a tornar ainda mais complicada a punição, na medida em que se exige consenso qualificado.

A discussão, como se vê, foi centrada na remoção do Presidente da República, mas a cláusula de *impeachment* alcança todos os oficiais civis do governo federal dos Estados Unidos, o que tem sido compreendido como abrangendo os membros do Poder Judiciário (GERHARDT, Michael J. *The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis*. 3. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2019, p. 84). Outro ponto relevante a ser consignado é que a punição passou a ser limitada à remoção do cargo e à desqualificação para exercício de qualquer outra função pública.

A consolidação do modelo constitucional americano, centrado na limitação do poder por meio de uma Constituição escrita e rígida e na responsabilidade dos agentes públicos, contrastava com outras correntes de pensamento político que floresciam no mesmo período, sobretudo na Europa continental.

Enquanto, nos Estados Unidos, a concepção de restrição do poder através de uma Constituição escrita caminhava com força, na Europa, ganhava força a noção de que a vontade do povo não podia ser limitada, nem mesmo por uma Constituição redigida pelo próprio povo. Rousseau, conforme ensina o eminentíssimo Procurador-Geral da República em sede doutrinária, “*desconfia dos governos e propõe que sejam limitados*” – ponto que estava em perfeita sintonia com o defendido na América –, defendendo, por outro lado, que sempre se mantivesse “*a possibilidade de retomar o que havia delegado aos governantes*”. Nesse sentido, registra Paulo Gonçalves Branco que a “*Constituição não tem função de limite ou de garantia, apenas cuida dos poderes instituídos, não podendo restringir a expressão da vontade do povo soberano*” (MENDES; BRANCO. *op. cit.*, p. 6).

Chega-se, assim, a uma visão radical de soberania popular. Portanto, na Europa, construiu-se um sistema em que o Parlamento detinha preponderância, mas que, ao final, acabou causando confusão entre a soberania do povo e a soberania do Parlamento.

Essa mistura de ideais se difundiu e influenciou a elaboração de nossa primeira Constituição, ainda em 1823. Em Portugal, ainda prevalecia a concepção que colocava o Monarca em posição de destaque, acima da lei, o que certamente levou a Constituição brasileira de 1824 a isentar o Imperador de qualquer espécie de responsabilidade (art. 99). Por outro lado, os Ministros de Estado, por meio dos quais o Imperador exercia o Poder Executivo, já com o texto de 1824 passaram a ser responsabilizados perante o Senado, a partir de acusação da Câmara dos Deputados (PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 19). Havia aqui uma natureza propriamente criminal, com a intenção de punir as autoridades que tivessem praticado condutas ofensivas à divindade do Imperador.

Foi, entretanto, no processo de elaboração de nossa primeira Constituição republicana de 1891 que a estrutura e a racionalidade do *impeachment*, delineadas na Constituição americana e nos debates que a precederam, ecoaram de forma mais incisiva entre nós. Ainda que adaptado às particularidades locais, o modelo brasileiro assimilou muitos dos fundamentos concebidos pelos norte-americanos.

Com a adoção de um sistema presidencialista, periodicidade de mandatos, forma federativa de Estado, separação em 3 (três) poderes e instituição de sistema de freios e contrapesos, o *impeachment* teve sua função e natureza transmudada em relação ao que estabelecia a Constituição de 1824. O texto constitucional de 1891 abandonou o caráter penal do *impeachment*, passando a assumir uma feição de responsabilização político-funcional. Ao contrário da Constituição americana, optou-se por um rol mais extenso a ser resguardado contra as investidas presidenciais. Além disso, escolheu-se que a lei deveria definir

ADPF 1259 MC / DF

as condutas passíveis de configurar crime de responsabilidade, bem assim o processo e o julgamento.

A partir da Constituição de 1891, o *impeachment* passou a levar à perda do cargo e à inabilitação para exercer qualquer outro cargo, sendo necessários 2/3 (dois terços) dos membros presentes do Senado para condenação. A necessidade de aprovação da acusação pela Câmara dos Deputados foi mantida. Foi incluída, ainda, pela primeira vez, a competência do Senado para julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal nos casos de crimes de responsabilidade (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 164-165).

As Constituições de 1934 e 1937 modificaram substancialmente o procedimento do *impeachment*.

Sob o texto de 1934, a denúncia contra o Chefe do Executivo federal deveria ser apresentada perante o Presidente do STF, que, por sua vez, convocaria uma junta especial de investigação, composta por 1 (um) Ministro da Corte, 1 (um) membro do Senado Federal e 1 (um) representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas Casas (CF/34, art. 58, § 2º). A junta realizaria a investigação dos fatos imputados, ouviria o denunciado e, após, remeteria um relatório com os documentos pertinentes à Câmara (CF/34, art. 58, § 3º). Ao apreciar o relatório da junta, a Casa Baixa do Parlamento poderia decretar a acusação (CF/34, art. 58, § 4º), o que levaria à formação do Tribunal Especial composto por 3 (três) Ministros do STF, 3 (três) membros do Senado Federal e 3 (três) membros da Câmara dos Deputados, tendo como Presidente o desta Corte (CF/34, art. 58, *caput*). Aqui, os Ministros do STF seriam julgados por crimes de responsabilidade pelo mesmo Tribunal Especial.

A carta de 1937 restaurou, em parte, o modelo de 1891, na medida em que o julgamento voltou às mãos do Poder Legislativo. Assim, após a declaração de procedência da acusação por 2/3 (dois terços) de votos da Câmara dos Deputados (CF/37, art. 86, *caput*), o julgamento seria

ADPF 1259 MC / DF

realizado pelo Conselho Federal – órgão bem próximo da nossa atual noção de Senado Federal – sem que tenha sido estipulado quórum qualificado específico. Em relação aos Ministros da Suprema Corte, foi estabelecida a competência do Conselho Federal para processar e julgar (CF/37, art. 100).

A Constituição de 1946, por outro lado – Carta sob a qual foi elaborada a Lei 1.079/1950 –, previa a competência de declaração da procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, por maioria absoluta (CF/46, art. 59, I), e de julgamento pelo Senado, agora por 2/3 (dois terços) de seus membros (CF/46, art. 62, § 2º).

As Constituições da ditadura militar, por sua vez, promoveram poucas alterações, a mais substancial dizia respeito à necessidade de votação por 2/3 (dois terços) de seus membros pela Câmara dos Deputados para procedência da acusação e consequente submissão do julgamento ao Senado Federal.

Todo esse retrospecto histórico – sobretudo no tocante ao processo de inserção do *impeachment* na Constituição americana, que influenciou de modo acentuado a elaboração dos textos brasileiros – parece relevante para afirmar com segurança que, embora o *impeachment* tenha sido pensado como um mecanismo do sistema de freios e contrapesos e de responsabilização dos agentes públicos, tal instrumento representa uma excepcionalidade e a sua utilização deve ser absolutamente cautelosa, pois o seu emprego irrestrito o converteria em meio de transgressão da separação de poderes e de submissão dos demais Poderes ao Legislativo. Nesse sentido, Keith Whittington registra que

“Se o poder de *impeachment* for usado para ajustar contas políticas, a independência dos diferentes poderes do governo é comprometida. Se os *impeachments* rotineiros se tornarem uma ferramenta para resolver disputas de políticas públicas e obstruções políticas, então o poder político será gradualmente centralizado no Congresso, com o Judiciário e o Executivo

reduzidos a pouco mais que extensões da vontade legislativa. A Constituição não foi concebida para que presidentes e juízes ocupassem seus cargos apenas enquanto agradassem ao Congresso.” (WHITTINGTON, Keith E. *The impeachment power: the law, politics, and purpose of an extraordinary constitutional tool*. Princeton: Princeton University Press, 2024, p. 16; tradução nossa).

Quando lido o instituto à luz da Constituição de 1988, em especial quando relacionado aos membros do Poder Judiciário, a singularidade de que se reveste o impeachment parece ainda mais evidente.

O Presidente da República, a despeito de ocupar cargo de enorme relevância político-institucional – afinal, o Poder Executivo federal está investido uma única pessoa, que o exerce mediante auxílio –, não dispõe – e é fundamental que assim o seja – de garantias similares às outorgadas aos membros do Poder Judiciário.

Na realidade, como bem anotado por Alexander Hamilton, no artigo Federalista 79, a natureza das atribuições jurisdicionais e o fato de os juízes serem vitalícios implicam a necessidade de edificação de garantias mais fortes e duradouras.

Conforme já consignei em sede doutrinária, as garantias outorgadas à magistratura, da qual fazem parte os membros do Supremo Tribunal Federal, visam a assegurar a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, sendo certo que,

“no Estado Democrático de Direito, a independência judicial é mais importante para a eficácia dos direitos fundamentais do que o próprio catálogo de direitos contido nas Constituições. Assim é que, no intuito de garantir a independência judicial, os diversos ordenamentos constitucionais contêm normas que asseguram e disciplinam o pleno exercício da magistratura.” (MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 1.086-1.087).

Não por acaso, Martin Kriele observa que um catálogo de direitos pode conviver com regimes autoritários, ao passo que a independência judicial, como prática e desenho institucional, é elemento do próprio conceito de Estado Democrático de Direito, que converte promessas normativas em garantias exigíveis (KRIELE, Martin. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma, 1980, p. 149-150).

Na conformação brasileira da separação de poderes, ao Poder Judiciário foram conferidas garantias institucionais – autonomia orgânico-administrativa e financeira (**ADI 98/MT**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 7.8.1997, DJ 31.10.1997, *v.g.*) – e garantias funcionais – vitaliciedade, inamovibilidade e irreduzibilidade de vencimentos (**ADI 5.316-MC/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 21.5.2015, DJe 6.8.2015, *v.g.*) –, tudo tendo em perspectiva a independência desse Poder (SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 594-598). Consoante vaticina o Ministro Alexandre de Moraes, em sede doutrinária, são garantias que

“são imprescindíveis ao exercício da democracia, à perpetuidade da Separação de Poderes e ao respeito aos direitos fundamentais, configurando suas ausências, supressões ou mesmo reduções, obstáculos inconstitucionais ao Poder Judiciário, no exercício de seu mister constitucional, permitindo que sofra pressões dos demais Poderes do Estado e dificultando o controle de legalidade dos atos políticos do próprio Estado que causem lesão a direito individuais ou coletivos.” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 528).

Ou seja, as garantias do Poder Judiciário são o aparato estrutural que preserva a independência judicial e, com ela, a própria separação de poderes (**Inq 2.699-QO/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j.

ADPF 1259 MC / DF

12.3.2009, DJe 8.5.2009, *v.g.*). É por isso que, na interação natural entre os Poderes, elas atuam como verdadeiros escudos protetivos contra interferências descabidas. Assim, pois, sua indevida restrição corrói o arranjo de freios e contrapesos e desloca a jurisdição para o terreno da pressão política.

É por essa razão, adverte Gerald L. Neuman, que o *impeachment* é uma espada de dois gumes, podendo pôr fim a abusos ou ser usado abusivamente para fins totalmente partidários. Daí as amarras impostas pela Constituição, que condicionam o juízo político (NEUMAN, Gerald L. *Impeachment, Disqualification, and Human Rights. Columbia Human Rights Law Review*, v. 54, n. 2, 2023, p. 627–672).

Desse modo, é a própria separação dos poderes – no que se incluem, na estrutura constitucional brasileira, as garantias da magistratura – que impõe limites à utilização do *impeachment*, especialmente quando voltado contra membros do Judiciário. Isso porque, em razão da própria natureza da função jurisdicional, foram estabelecidos instrumentos aptos a promover a imparcialidade e a liberdade decisória, o que não seria possível se seus integrantes estivessem frequentemente expostos a retaliações políticas ou a mecanismos de pressão institucional oriundos de outros Poderes.

Disso resulta que o *impeachment* de magistrados ostenta caráter rigorosamente excepcional, fundado em hipóteses sólidas e, sobretudo, com a devida observância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

É diante dessa conjuntura que se costuma afirmar que o processo de *impeachment* tem natureza mista. Foi o que esta Suprema Corte firmou no **MS 20.941/DF** (Red. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 9.2.1990, DJ 31.8.1992) . Na ocasião, ocorreram intensos debates acerca da própria cognoscibilidade do mandado de segurança. Os Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Célio Borja defenderam posição de que era inviável conhecer do mandado de segurança contra ato praticado no bojo de procedimento de apuração de crime de responsabilidade.

ADPF 1259 MC / DF

Nada obstante, a maioria do Plenário, a partir do voto do Ministro Aldir Passarinho, destacou que a circunstância de o *impeachment* ter feição política não suprime o controle jurisdicional da regularidade do procedimento, cabendo ao Judiciário velar por violações a direitos das partes no curso do processo, sem ingressar no mérito político reservado ao Parlamento.

O Tribunal adotou, portanto, uma fórmula conciliatória segundo a qual o instituto está vinculado às normas constitucionais e legais de natureza procedural: atos de apuração de crimes de responsabilidade submetem-se ao escrutínio judicial quanto ao devido processo (ADPF 378-MC/DF, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17.12.2015, DJe 8.3.2016); já a oportunidade, a conveniência e o juízo acerca da procedência – o mérito – permanecem na esfera exclusiva do Senado Federal (aspecto político) (MS 21.689/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 16.12.1993, DJ 7.4.1995).

É preciso reconhecer, no que caminho para finalizar este tópico, que o *impeachment* é delineado por aspectos jurídicos bem explícitos, possui rito próprio, deve observância ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Ou seja, o caráter marcadamente político do instrumento – constatável a partir do próprio corpo de juízes – não legitima condenações ao bel-prazer do Poder Legislativo.

Em conclusão: é possível asseverar que o *impeachment*, concebido como instrumento de preservação institucional e responsabilização de autoridades públicas, **jamais pode ser convertido em mecanismo de supressão indevida da independência dos demais Poderes**. Trata-se de uma ferramenta constitucional de natureza extraordinária, cuja utilização exige base sólida e estrita observância ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

No caso específico de magistrados – notadamente os Ministros do Supremo Tribunal Federal –, a conjugação entre as elevadas funções que exercem e as garantias que lhes são constitucionalmente asseguradas reforça ainda mais o caráter excepcionalíssimo da medida. Submeter

juízes à lógica da pressão política, por meio de processos de *impeachment* infundados, não apenas compromete a independência judicial, mas também corrói o sistema de freios e contrapesos.

**3) Quórum de admissibilidade e recebimento da denúncia: arts. 47 e 54 da
Lei 1.079/1950**

Os requerentes asseveram que, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, o processo de *impeachment* contra o Presidente da República possui duas fases distintas: “(i) uma fase pré-processual, que consiste na admissão da acusação pela Câmara dos Deputados; e (ii) uma fase processual, conduzida pelo Senado Federal, subdividida em análise da denúncia, instrução processual e julgamento”. Assim, a efetiva instauração do processo somente pode ocorrer após a admissibilidade da acusação por, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos membros da Casa Baixa do Congresso Nacional.

Registraram que os arts. 47 e 54, ao viabilizarem a admissão da denúncia contra Ministros do STF por maioria simples do Senado Federal, desde que presente a maioria absoluta, permitem que apenas 21 (vinte e um) Senadores procedam à admissibilidade e ao recebimento da denúncia, o que evidenciaria desrespeito às prerrogativas institucionais do Poder Judiciário, na medida em que se admite, mediante quórum reduzidíssimo, uma grave intervenção no Supremo Tribunal Federal.

Salientam que, a despeito da orientação jurisprudencial firmada na ADPF 378/DF, segundo a qual o início da fase processual do *impeachment* de Presidente da República depende do voto da maioria simples do Senado Federal, a matéria envolvendo Ministros do STF merece encaminhamento diverso. Tal sucederia, pois, em referida hipótese não há necessidade de autorização prévia pela Câmara dos Deputados (fase pré-processual), o que demonstra que os membros desta Suprema Corte encontram-se “desguarnecidos de qualquer salvaguarda, seja da tramitação por ambas as Casas Legislativas, seja do quórum de maioria

qualificada", de modo a intensificar a "*vulnerabilidade*" do STF em particular, "*em total contrassenso com a independência do Poder Judiciário exigida pelo constitucionalismo moderno*".

Como visto, os requerentes, nas respectivas petições iniciais, desenham cenário espantoso: segundo alegam, pelas atuais disposições da Lei do *Impeachment*, um Ministro do Supremo Tribunal Federal poderia ser afastado cautelarmente do cargo mediante aprovação de apenas 21 (vinte e um) Senadores. Tal ocorreria porque a legislação infraconstitucional estabelece que, para admissibilidade e recebimento da denúncia pela prática de crime de responsabilidade por Ministro do STF, mostra-se suficiente votação por maioria simples. Nada obstante, adoto premissa diversa, evidenciando que as circunstâncias são ainda mais graves do que as apresentadas nas iniciais.

Os ensinamentos doutrinários de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e de José Levi Mello do Amaral Júnior ajudam a aclarar o panorama tal como o compreendo. Os professores ressaltam que o art. 47 da Constituição Federal, que funciona como uma disposição geral ou padrão, veicula duas regras: uma associada ao quórum de votação e outra concernente à maioria para aprovação. Mais adiante, registram que o Regimento Interno do Senado Federal sistematiza as deliberações que fogem ao padrão (RISF, art. 288) e anotam que tanto o regramento interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 183, § 2º) quanto o do Senado Federal (RISF, art. 288, § 2º) fixam que os votos em branco e as abstenções dos que registraram presença são computados para efeito de quórum. Na sequência, apresentam uma conclusão revelando um aspecto fundamental para o adequado entendimento acerca da votação por maioria simples:

"em se tratando de, por exemplo, projeto de lei ordinária, cumprida a regra de quórum (257 Deputados, no caso da Câmara e 41 Senadores, no caso do Senado), ter-se-á aprovação, claro, sempre que o número de favoráveis for

superior ao de contrários, pouco importando que eventualmente ocorra uma maioria de votos em branco (ou de abstenções) relativamente ao número de votos favoráveis. Portanto, nesta hipótese, o parlamentar que vota em branco ou que se abstém ajuda a sustentar a sessão, contribuindo para que haja o quórum necessário à deliberação (diferentemente daqueles parlamentares que entram em obstrução). Por outro lado, em se tratando de matérias que requerem maioria qualificada, tanto o voto em branco como abstenção implicam, na prática, voto contrário." (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; AMARAL JÚNIOR, José Levi. Comentários ao artigo 47. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1.060).

Tendo presentes as considerações acima e diante do fato de que a Lei 1.079/1950 estabelece apenas maioria simples para a admissibilidade e o recebimento de denúncia contra membros do Poder Judiciário, surge evidente uma constatação: na sistemática da Lei do Impeachment, a admissibilidade e o recebimento de denúncia contra membros do Poder Judiciário não exigem sequer o voto de 21 (vinte e um) Senadores, bastando que, em havendo quórum de deliberação, os votos favoráveis sejam superiores ao desfavoráveis.

Para deixar ainda mais clara a situação esdrúxula acima narrada: em uma sessão aberta com 41 (quarenta e um) Senadores, a abstenção de 30 (trinta) poderia levar à admissibilidade e ao recebimento da denúncia contra membros do Poder Judiciário pela votação de apenas 11 (onze) Senadores, por exemplo, ou até menos a depender das circunstâncias.

Bem esclarecido o quadro, com o devido respeito, não vislumbro, sob qualquer ângulo que se analise a questão, a possibilidade de placitarmos a recepção integral dos arts. 47 e 54 da Lei 1.079/1950.

A Constituição Federal alçou a separação de poderes à categoria de cláusula pétreia, o que denota não só a importância para a própria

configuração do sistema brasileiro, mas também a relevância que se buscou atribuir ao exercício das funções estatais por órgãos distintos, como forma de impedir a concentração excessiva de poderes.

Se, de fato, a separação de poderes não consubstancia uma fórmula universal e padronizada – o que entra como consenso é a indispensabilidade de as funções serem exercidas por órgãos diferentes e a imprescindibilidade da existência de mecanismos que, a partir de um equilíbrio recíproco, permitam que a interação entre os poderes não descambe para a usurpação indevida de atribuições, naquilo que se convencionou denominar de freios e contrapesos –, é certo que o sistema brasileiro atribuiu relevantes papéis ao Poder Judiciário, sobretudo de controle de legitimidade dos atos dos demais poderes (ADI 183/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 7.8.1997, DJ 31.10.1997, *v.g.*).

Para cumprir com independência e imparcialidade as funções que lhe foram atribuídas, a Constituição Federal, como já pontuado, estabeleceu uma série de garantias ao Poder Judiciário enquanto instituição e aos seus membros enquanto exercentes da jurisdição. Cuida-se de disposições que, na realidade brasileira, compõem parte essencial da separação de poderes.

Karl Loewenstein destaca que a independência judicial é a pedra angular do Estado Constitucional de Direito. O autor tedesco explica que um juiz “*não poderá administrar a justiça de forma imparcial conforme a lei*” se não existirem, de fato, mecanismos que o afastem de quaisquer influências ou pressões. Nesse sentido, vaticina que a independência judicial significa que

“o juiz, no cumprimento de sua tarefa, deve estar livre de influências e intervenções externas, venham elas do governo, do parlamento, do eleitorado ou da opinião pública. Na sentença de um caso que lhe tenha sido submetido, ele não deve estar sujeito a ordens do governo ou, em especial, do ministro da Justiça, caso tais ordens existam, como ocorreu no

abuso das instruções aos juízes (*Richteranweisungen*) durante o regime nacional-socialista na última guerra. **O juiz não deverá estar submetido nem às instruções do parlamento nem às de um tribunal hierarquicamente superior.** O envio de um caso pelo tribunal de apelação ao tribunal inferior para nova sentença, a ordem dada por um tribunal de revisão para reexaminar um caso de acordo com uma interpretação legal obrigatória, e a observância da regra do *stare decisis*, onde esta existe, são consequências da conformação jurídica do processo judicial, e não influências estranhas ou ilícitas na independência judicial.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editora Ariel, 2018, p. 295; tradução nossa).

Nessa diretriz, não podemos esquecer que nem tudo aquilo que a política gostaria de fazer – ou mesmo entende necessário fazer – encontra abrigo na moldura da Constituição. É justamente por isso que os atores políticos olham com natural reserva e atenção para a atuação da Suprema Corte, cujas decisões podem representar limites concretos ao exercício da vontade majoritária.

A intromissão da política no exercício da jurisdição comprometeria esse modelo de Estado fundado na limitação do poder, dissolvendo os freios institucionais que o caracterizam. Como decorrência do princípio da separação de poderes, erguem-se barreiras entre os diversos órgãos estatais para evitar interferências indevidas. E, no que se refere ao Poder Judiciário, essas barreiras, conforme sublinha Dieter Grimm, são singularmente altas, pois sua função contramajoritária exige que esteja resguardado das oscilações e pressões típicas da arena política (GRIMM, Dieter. *Constituição, jurisdição constitucional, interpretação constitucional: na interface de Direito e Política*. In: GRIMM, Dieter. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 112-113).

Canotilho, ao discorrer sobre os Tribunais, afirma que a independência judicial é um postulado antimonárquico, tendo em vista

que tem como objetivo combater, sobretudo, as *sentenças de império*, ou seja, aquelas decisões que decorriam do poder do soberano e não das disposições legais. Desse princípio resultam, segundo o constitucionalista português, duas dimensões: (i) a independência externa, contra pressões exercidas pelos demais poderes e órgãos, e (ii) a independência interna, em face das intimidações efetuadas dentro do próprio Judiciário (CANOTILHO, *op. cit.*, p. 659-664).

A vitaliciedade e a inamovibilidade (CF, art. 95, I e II) foram instituídas como garantias necessárias para assegurar a efetiva independência judicial tanto sob o aspecto interno quanto externo. A lógica subjacente a tais previsões pode ser resumida em duas assertivas essenciais: (i) quando um juiz ocupa uma posição vitalícia, ele se encontra menos vulnerável a pressões momentâneas, garantindo que sua atuação seja guiada pela lei e pela Constituição, e não por interesses externos ou de curto prazo; (ii) necessidade de assegurar que o juiz atue com liberdade de decisão, sem receio de que sua atuação possa ser punida ou recompensada por suas decisões.

Assim, ao proteger o juiz de pressões externas e garantir que suas decisões não sejam influenciadas por interesses alheios à Constituição e às leis, essas garantias asseguram que o Judiciário cumpra sua função de equilíbrio entre os poderes e de proteção dos direitos fundamentais, sem subordinação a interesses momentâneos ou politicamente convenientes.

A mim me parece, com o devido respeito às posições em sentido contrário, que as normas que permitem a admissibilidade e o recebimento de denúncia pela prática de crime de responsabilidade por Ministro do STF por maioria simples do Senado Federal não se revelam compatíveis com o texto constitucional, sobretudo com a independência judicial.

Existem inúmeras razões que me levam a chegar a tal conclusão.

Em *primeiro lugar*, esse quórum de admissibilidade e de recebimento de denúncia caminha na contramão das razões que levaram à atribuição ao Senado a competência para julgar as autoridades sujeitas à responsabilização pela prática de crimes de responsabilidade. É que, tal

como acentuado anteriormente e sustentado por Alexander Hamilton no Federalista 65, um dos fundamentos para tal atribuição pontual e excepcional da Casa Alta do Poder Legislativo é justamente a circunstância de que, por ser composta por numerosos membros, seria mais difícil a manipulação ou a cooptação do colegiado, assegurando maior equilíbrio e responsabilidade institucional em decisões dessa natureza.

Ao permitir, no entanto, que a admissibilidade e o recebimento da acusação ocorram por maioria simples, a legislação infraconstitucional esvazia essa lógica estrutural, pois, ao fim e ao cabo, admite que um número reduzido de membros decida a respeito de questões fundamentais para o processamento do *impeachment*. Vale dizer, em vez de o juízo inicial ser formado por um colegiado amplo e numeroso, pode, a bem da verdade, ser realizado por uma maioria instável e eventual, portanto, por um número exíguo de parlamentares.

Assim, a baixa exigência numérica para a admissibilidade e a instauração do processo subverte a lógica subjacente à concessão dessa extraordinária competência ao Senado Federal, o que, por si só, demonstra a manifesta incompatibilidade do quórum de maioria simples estabelecido pela Lei 1.079/1950 com o texto constitucional.

Em *segundo lugar*, a mera possibilidade de admitir e de receber a denúncia por um número ínfimo de Senadores significa esvaziar, por completo, as garantias da magistratura de que são titulares os membros da Suprema Corte. Isso porque, a partir do momento em que se permite a instauração de procedimento de tamanha gravidade institucional por número exíguo de membros de outro Poder, fica enfraquecida a autonomia do Judiciário e, por consequência, resta minada a legitimidade de suas decisões.

Não é difícil perceber que, ao submeter o Supremo Tribunal Federal à constante avaliação de uma parcela restrita do Senado, fica comprometida a ideia de que o Poder Judiciário deve atuar livre de pressões políticas, de modo a fazer prevalecer a Constituição Federal e as

ADPF 1259 MC / DF

leis da República.

O Poder Judiciário, nesse contexto, em especial o Supremo Tribunal Federal, manteria não uma relação de independência e harmonia, mas, sim, de dependência do Legislativo, pois submeteria o exercício regular de sua função jurisdicional ao mais simples controle do Parlamento. A relação constitucional de independência e harmonia entre os Poderes seria substituída por uma relação assimétrica e disfuncional, marcada pela vulnerabilidade institucional do órgão incumbido de fazer valer a supremacia constitucional.

Alguns estudiosos apontam que a mera possibilidade de um processo de *impeachment* bem-sucedido já exerce efeitos desestabilizadores sobre a magistratura. Como observa Stephen Burbank, essa ameaça pode gerar renúncias ou aposentadorias prematuras de juízes que, embora inocentes, temam as consequências pessoais, patrimoniais e reputacionais de enfrentar um processo dessa natureza. Dentre os motivos, podem ser listados desde preocupações altruístas com os danos causados à imagem do Poder Judiciário como instituição, desassossego pessoal diante da possibilidade de perda dos valores de aposentadoria caso o *impeachment* seja aprovado, publicidade negativa e danos às respectivas reputações (BURBANK, Stephen B. Alternative Career Resolution: An Essay on the Removal of Federal Judges. *Ky. LJ*, v. 76, 1987, p. 643-700).

Ou seja, em algumas ocasiões, a ameaça de *impeachment* já configura um potencial fator intimidatório. Pode ter como consequência a aposentadoria de juízes independentes e inocentes que, por temerem as consequências do processo, optam, desde logo, pela saída do cargo. Assim, a própria condenação pelo Senado torna-se prescindível para submeter o Judiciário.

Esse fator é alavancado em demasia pelo quórum de maioria simples, que, ao fim e ao cabo, submete os membros do Poder Judiciário, ao menos no que diz respeito à admissibilidade e ao recebimento da denúncia, a um constante risco de controle por agentes de outros Poderes.

ADPF 1259 MC / DF

Quanto mais fácil e discricionário for o procedimento de *impeachment*, mais forte será o controle exercido pelo Poder Legislativo. Em outros termos, quanto menor o custo político e procedural para instaurar o processo, mais assimétrico se torna o equilíbrio entre os Poderes, estabelecendo, na prática, uma forma de controle político indireto, corrosiva da independência judicial.

Na Venezuela, membros da Suprema Corte foram removidos dos cargos, após a patente e manifesta intervenção promovida por Hugo Chávez no Tribunal. Além de aumentar o número de membros, facilitou, em demasia, o procedimento de *impeachment*, passando a prever a necessidade de maioria simples do Senado para tanto (TAYLOR, Matthew M. The limits of judicial independence: A model with illustration from Venezuela under Chavez. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 2, 2014, p. 229-259). Embora lá a condenação prescindisse de maioria qualificada de 2/3 (dois terços), diversamente do que sucede no Brasil, o fato é que a facilidade de instauração já provoca abalos significativos à independência judicial.

É preciso relembrar, nesse contexto, o julgamento da **ADI 5.316-MC/DF** (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 21.5.2015, DJe 6.8.2015). Naquela ocasião, estava em discussão, para o que importa nestas ADPFs, parte da EC 88/2015, conhecida como PEC da Bengala, que aumentou a idade de aposentadoria compulsória de 70 (setenta) para 75 (setenta e cinco) anos.

Apontava-se que o art. 100 do ADCT, acrescido pela emenda em referência, ao estabelecer que, até que sobreviesse a lei complementar a que se referia o texto constitucional permanente, os Ministros do Supremo Tribunal Federal seriam aposentados compulsoriamente aos 75 (setenta e cinco) anos, nas condições do art. 52 da Constituição Federal, violava a separação de poderes e transgredia a autonomia do Poder Judiciário.

Na oportunidade, o Tribunal assentou que submeter os membros da Corte, para continuar nas funções, a nova sabatina após já terem sido

ADPF 1259 MC / DF

investidos no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal consubstanciava uma indisfarçável e inequívoca transgressão à separação de poderes e comprometia a independência judicial.

Deixando claro o decidido pela Corte: reputou-se constitucional, por desrespeito ao núcleo essencial da cláusula pétrea da separação de poderes, o rearranjo institucional promovido pela submissão dos membros dos Tribunais Superiores à nova sabatina para permanência no cargo. Vale lembrar que o quórum para aprovação em sabatina é de maioria absoluta.

Parece claro que o Tribunal tem refutado, de forma energética e imediata, arranjos institucionais que acarretam, ao fim e ao cabo, a dependência dos membros do Poder Judiciário à aprovação política do Senado Federal *a posteriori*.

É isso o que sucede quando se admite, facilmente, o início de um processo para apuração de crime de responsabilidade de membros do Poder Judiciário. Aquilo que era para ser um instrumento legítimo e excepcional de responsabilização, passa a ser utilizado como ferramenta de intimidação e mitigação das garantias judiciais, submetendo os membros do Poder Judiciário à aprovação de caráter político.

Em *terceiro lugar*, não se pode ignorar que a democracia representativa, que atribui à maioria competência para fazer escolhas legislativas e de política pública, está limitada, constitucionalmente, pela proteção dos direitos fundamentais das minorias.

No caso em que a ação ou a omissão da maioria leva à violação dos direitos fundamentais das minorias, cabe ao Tribunal Constitucional garantir tais direitos, enquanto compromissos constitucionais inescapáveis. Nesse sentido, inclusive, há muito apontava Hans Kelsen que:

"Toda minoria – de classe, nacional ou religiosa – cujos interesses são protegidos de uma maneira qualquer pela Constituição, tem, pois, um interesse eminentíssimo na

constitucionalidade das leis. (...) Se virmos a essência da democracia não na onipotência da maioria, mas no compromisso constante entre os grupos representados no Parlamento pela maioria e pela minoria, e por conseguinte na paz social, a justiça constitucional aparecerá como um meio particularmente adequado à realização dessa ideia. A simples ameaça do pedido ao tribunal constitucional pode ser, nas mãos da minoria, um instrumento capaz de impedir que a maioria viole seus interesses constitucionalmente protegidos, e de se opor à ditadura da maioria, não menos perigosa para a paz social que a da minoria." (KELSEN, Hans. *La garantie juridictionnelle de la Constitution: la justice constitutionnelle. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, v. 35, p. 197-257, 1928).

Em sentido semelhante, John Hart Ely destaca, dentre as funções da jurisdição constitucional, a "*garantia institucional das minorias contra eventuais abusos da maioria*", permitindo a participação daquelas na arena política, pressuposto da forma democrática de governo (ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, p. 103). Christian Starck, por sua vez, lembra que a limitação do princípio da maioria, que fundamenta a atividade legislativa do Parlamento, decorre da própria supremacia da Constituição (STARCK, Christian. *La légitimité de la justice constitutionnelle et le principe démocratique de majorité. Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional: Colóquio no 10º Aniversário do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 59-73).

Assim, cabe à Suprema Corte, enquanto guardiã do texto constitucional, examinar os atos do Poder Público sob a ótica dos preceitos constitucionais, levando a sério os direitos fundamentais, mesmo contra a vontade de eventuais maiorias de momento.

Desse modo, ao invalidar atos normativos ou administrativos que afrontem preceitos constitucionais, as Cortes Constitucionais não

substituem a vontade política das maiorias, mas, sim, reafirmam os limites jurídicos dentro dos quais essa vontade pode legitimamente se manifestar, em uma verdadeira demonstração da centralidade e da força normativa da Constituição.

Vale dizer, pela própria natureza da jurisdição, pela existência do catálogo de direitos fundamentais e pelas competências outorgadas, não são raras as vezes em que o Poder Judiciário como um todo, e em particular o Supremo Tribunal Federal, atua como verdadeiro ator contramajoritário, de modo a, assegurando que as maiorias atuem dentro dos limites constitucionais, preservar os direitos das minorias.

Com efeito, o exercício da jurisdição pelo Supremo Tribunal Federal muitas vezes suscita controvérsias e insatisfações entre os mais variados atores institucionais. De acordo com a nossa conformação, esta Corte detém competência, por exemplo: (i) para examinar os atos normativos elaborados pelo Congresso Nacional (CF, art. 102, I, "a", III); (ii) para avaliar os atos administrativos praticados pelas Casas do Parlamento (CF, art. 102, I, "d"); (iii) para processar e julgar os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos crimes comuns (CF, art. 102, I, "b").

É natural, portanto, que decisões desta Corte desagradem ora um ora outro dos polos envolvidos na questão e, não raramente, ambos. Afinal, a jurisdição, por definição, envolve a resolução de conflitos, a partir do desenvolvimento dialógico de argumentos contrapostos. É difícil imaginar que uma decisão judicial seja objeto de consenso entre as partes, sobretudo quando se trata de matérias de alta densidade política ou institucional.

Nesse contexto, a atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal – inerente à noção do constitucionalismo de limitação do poder – resta comprometida quando se tem em perspectiva a instauração de um procedimento de apuração de crime de responsabilidade por mera maioria simples do Senado Federal.

Não se pode submeter o Judiciário à regra da maioria sob pena de subverter sua própria natureza e função. Uma das missões institucionais

do Tribunal consiste em, a partir do texto constitucional, demarcar os limites do poder das maiorias. Se a simples formação de uma maioria parlamentar ocasional e efêmera for suficiente para deflagrar, com baixa exigência numérica, um processo de responsabilização contra seus Ministros, o que se estabeleceria, na prática, é uma espécie de sujeição da Corte aos humores políticos ocasionais. Tal significaria inverter a lógica do sistema: em vez de delimitar os limites de atuação das maiorias, o Supremo Tribunal Federal passaria a depender da sua aprovação política. Trata-se de uma distorção grave do modelo constitucional, que compromete a independência judicial e mitiga, de forma estrutural e incisiva, a proteção dos direitos fundamentais e o equilíbrio entre os Poderes.

Sujeitar os juízes a um processo relativamente fácil de ser iniciado para remoção do cargo – tal como delineado em relação aos Ministros do STF na Lei 1.079/1950 – significaria, na realidade, submeter o Poder Judiciário à regra da maioria eleitoral, pois, a cada decisão impopular, novo processo de *impeachment* seria potencialmente iniciado (MAXMAN, Melissa H. In Defense of the Constitution's Judicial Impeachment Standard. *Michigan Law Review*, v. 86, n. 2, 1987, p. 420-464).

Em *quarto lugar*, conforme pontifiquei anteriormente, o processo de *impeachment*, notadamente em face de membros do Poder Judiciário, ostenta caráter nitidamente excepcional, dado seu elevado potencial de desrespeitar a própria separação de poderes. A competência outorgada ao Senado Federal de processar e julgar juízes pela prática de crime de responsabilidade consubstancia, inequivocamente, uma função atípica e excêntrica (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 358-359).

Por essas razões, tal atribuição deve ser compreendida dentro de um regime procedural mais rigoroso e exigente. Assim, não se coaduna com a particularidade do processo a adoção de quórum ordinário – maioria simples – para o exercício dessa competência sensível e atípica. A singularidade dessa função exige um tratamento processual compatível

ADPF 1259 MC / DF

com sua natureza e com os potenciais efeitos de suas deliberações, sob pena de banalizar prerrogativas que só se justificam em contextos de excepcionalidade institucional.

As normas ora examinadas equiparam tais fases procedimentais do processo de *impeachment* às matérias corriqueiras submetidas à apreciação do Legislativo, quando bem se sabe que esse específico aspecto de sua competência reveste-se da nota da absoluta excepcionalidade.

Todas essas razões, pedindo vênia às compreensões em sentido contrário, levam, a meu juízo, à não recepção do quórum de maioria simples para admissibilidade e recebimento de denúncia pela prática de crime de responsabilidade em face de membros do Poder Judiciário.

Não desconheço que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a **ADPF 378-MC/DF** (Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17.12.2023, DJe 8.3.2016), aplicou as disposições ora examinadas ao processo de *impeachment* de Presidente da República. Penso, entretanto, que, além de tais razões não se mostrarem aplicáveis à espécie, não se revelam aptas a amparar a argumentação no sentido de que já teria sido reconhecida a compatibilidade de referidas normas com o texto constitucional em relação ao rito envolvendo membros do Poder Judiciário.

Naquela ocasião, três fatores levaram à conclusão de que, uma vez autorizada a instauração do processo pela Câmara dos Deputados, basta maioria simples do Senado Federal para admitir a sua efetiva instauração e para receber a denúncia. Quanto ao ponto, pertinente referir o parecer colacionado aos autos elaborado pelos professores Daniel Sarmento e Ademar Borges:

"Na ADPF 378, o Supremo analisou apenas o impeachment de Presidente da República. Ao expandir a fase senatorial, o tribunal entendeu que essa parte da Lei nº 1.079/1950, como segunda etapa do procedimento, seria suficiente. Todavia, o Supremo nunca afirmou que tais

dispositivos seriam constitucionalmente adequados para a responsabilização de ministros do Supremo, que se processa em uma etapa única no Senado. Portanto, para justificar a exigência da maioria qualificada de dois terços no momento inicial do impeachment de ministro do Supremo, é preciso fazer o *distinguishing* com relação à ADPF 378 e ao processamento dos crimes de responsabilidade de Presidentes da República.

Naquele precedente, o Supremo se baseou em três razões para rejeitar a exigência de maioria qualificada, na linha do voto condutor do Min. Luís Roberto Barroso. Em primeiro lugar, o Tribunal argumentou que, pela interpretação literal e sistemática da Constituição, deveria ser aplicada a regra geral de votação por maioria simples, prevista no art. 47 da Carta, já que o art. 86, § 1º, inciso II, não prevê quórum qualificado para a instauração do processo de impeachment de Presidente da República. Em segundo lugar, o quórum qualificado criaria uma '*distribuição de poder desproporcional entre as Casas Legislativas*', em ofensa ao elemento lógico, já que, assim, uma minoria do Senado – 1/3 dos Senadores – poderia inviabilizar a abertura de um processo autorizado por 2/3 da Câmara. Em terceiro lugar, a segurança jurídica recomendaria exigir a maioria simples nessa etapa, já que este fora o quórum aplicado no Caso Collor.

Daí já se vê que o impedimento de ministro do Supremo e de Presidente da República são bastante diferentes, de modo que o precedente não se aplica ao caso tratado neste parecer. A distinção se dá por um aspecto fundamental: a Câmara dos Deputados, como visto, não participa do processo de crime de responsabilidade de ministro do Supremo, concedendo autorização para a sua instauração, mas o faz no do Presidente da República.

Para afastar o Chefe do Executivo Federal, a Câmara dos Deputados deve se manifestar, autorizando a instauração do processo mediante aprovação de dois terços dos deputados. Esse aspecto foi central para a manutenção do quórum de

ADPF 1259 MC / DF

maioria simples na fase inicial do Senado, por diversas razões. Como argumentou o Min. Luís Roberto Barroso, essa interpretação buscava preservar algum equilíbrio de poderes entre as Casas Legislativas. Ademais, como a primeira votação do procedimento exigiria aprovação de 342 dos 513 deputados, o Presidente estaria mais protegido da abertura abusiva de processos por maiorias de ocasião. Seu afastamento, decorrente da instauração do processo pela maioria simples do Senado, não corresponderia a uma aventura capitaneada por uma coalizão momentânea e circunstancial, devido ao filtro prévio e exigente imposto pela Câmara dos Deputados. Por fim, a participação da 'Casa do Povo' no impedimento do Chefe do Executivo também funcionaria como mecanismo de mitigação da tensão com o princípio democrático, já que o caso envolveria a destituição de agente eleito diretamente pelo povo.

A diferença é decisiva. No caso do impeachment de ministros do STF, tais elementos não estão presentes – nem o filtro da Câmara, nem o quórum qualificado. Sem a participação da Câmara, o processo de impeachment é deflagrado diretamente no Senado por mera maioria simples, quórum também aplicável à pronúncia (...) Além disso, nesse caso, a tensão constitucional subjacente envolve a independência judicial, que não está em jogo no caso do impeachment presidencial.

Ademais, não há que se falar, na hipótese, de respeito à segurança jurídica pela observância de precedentes – como se fez na ADPF 378 –, pois não há no Brasil precedentes judiciais ou mesmo políticos de impedimento de ministros do STF." (ADPF 1.260/DF – eDOC 16, p. 22-24).

Daí porque, com todo respeito, não há que falar em contradição entre o quanto exposto neste voto e a orientação firmada na **ADPF 378-MC/DF**, sendo certo que esta Corte tem apontado em sucessivas oportunidades a presença de elementos distintivos entre o processo de

impeachment de Ministros do STF e do Presidente da República, o que impede a extensão **automática** dos precedentes relativos a um em relação ao outro (MS 34.592-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 6.10.2017, DJe 23.10.2017, *v.g.*).

Assentada a não recepção do quórum de maioria simples para admissibilidade e recebimento da denúncia pela prática de crime de responsabilidade em face de Ministros dos Tribunais Superiores, cumpre perquirir qual o quórum adequado para tais fases procedimentais. Adianto, desde logo, que, na minha visão, o único quórum admitido pelo texto constitucional é a maioria qualificada de 2/3 (dois terços). Passo a expor os fundamentos que me levaram a alcançar tal conclusão.

Conforme assentado anteriormente, o *impeachment* é caracterizado, *de um lado*, como um instituto apto a fazer cessar abusos e, *de outro lado*, como um instrumento passível de utilização abusiva. A bem da verdade, os riscos de manejo imoderado do instituto não passaram despercebidos por seus artífices. Discorrendo sobre o processo de *impeachment* do Presidente da República, Rafael Mafei explica que os abusos podem acontecer das mais diversas formas, mas nosso sistema adotou dois remédios para combatê-los:

“O primeiro remédio é a sua atribuição a um corpo político numeroso, o Poder Legislativo. Instituições de poucos membros, como são os tribunais, têm maiores chances de serem capturadas por interferências políticas indevidas, como alertava Alexander Hamilton. **O segundo remédio é a exigência de uma elevada maioria, de dois terços, como quórum tanto para a autorização do processo, na Câmara, quanto para a condenação final, no Senado:** o quórum é suficiente para barrar quase qualquer investida flagrantemente ilegítima contra um presidente.” (MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p. 215)

Se é certo que o procedimento do *impeachment* de Presidente da República difere daquele atinente aos membros do Poder Judiciário, é igualmente certa a necessidade de existir mecanismo aptos a prevenir sua utilização abusiva, impedindo sua transfiguração em instrumento ilegítimo de pressão política.

A não participação da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal já acarreta, por consequência, a ausência de um dos pilares contra a instrumentalização política do procedimento. Nesse sentido, compete exclusivamente ao Senado Federal conduzir todo o procedimento quanto aos membros do Poder Judiciário.

Disso resulta que a exigência de um quórum qualificado de 2/3 (dois terços), já na fase de admissibilidade e recebimento da denúncia no Senado Federal, ganha ainda maior relevância como contrapeso institucional. Assim, a única forma de preservar a integridade do processo, prevenindo a instauração de processos infundados, sem descurar da necessidade de responsabilização de agentes públicos, é condicionar tanto a admissibilidade quanto o recebimento da denúncia à aprovação por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos Senadores, conferindo à etapa inicial um grau de estabilidade e seriedade compatível com a gravidade da medida e com os riscos que ela representa à separação de poderes.

Bem examinadas as coisas, parece evidente que essa é uma salvaguarda institucional mínima – aquém, inclusive, daquela outorgada ao Presidente da República, já que, em relação a este, se mostra necessária atuação autorizativa da Câmara dos Deputados – e necessária para mitigar as potencialidades excessivas e arbitrárias que advêm do inadequado manejo do instituto.

Além disso, não podemos esquecer que os Ministros dos Tribunais Superiores não exercem funções representativas nem contam com base de apoio político-partidário no âmbito do Parlamento, mesmo porque há expressa vedação constitucional ao exercício de atividades dessa natureza

(CF, art. 95, parágrafo único, III). Desse modo, qualquer quórum distinto dos 2/3 (dois terços), mesmo para admissibilidade e recebimento da denúncia, significa deixá-los desagasalhados de salvaguardas institucionais e sujeitos às intempéries da política partidária corriqueira.

Em outros termos, somente o quórum de dois terços, por refletir um consenso político elevado, constitui um filtro contra investidas indevidas e oportunistas, sendo o único compatível com o reconhecimento da necessidade de proteger a imparcialidade e a independência de autoridades que atuam à margem da lógica majoritária e que, por isso mesmo, devem ser resguardadas de pressões políticas circunstanciais e passageiras.

Ademais, a exigência de quórum qualificado de 2/3 (dois terços) para a admissibilidade e o recebimento da denúncia também se impõe por razões de coerência sistêmica com o próprio desenho constitucional do processo de *impeachment*.

O texto constitucional dispõe (CF, art. 52, parágrafo único) que a condenação nos crimes de responsabilidade depende da aprovação de 2/3 (dois terços) dos votos do Senado Federal, o que evidencia o seu caráter nitidamente excepcional e pressupõe a sua aplicação mediante um grau elevado de consenso institucional. Desse modo, admitir que a abertura do processo – com seus efeitos imediatos sobre a reputação e a atuação do agente – possa ocorrer por quórum distinto rompe com essa lógica e cria um descompasso entre a fase inicial e a fase final do procedimento.

Assim, até como forma de mimetizar, tanto quanto viável, o procedimento de Presidente da República, há de se exigir também para admissibilidade e recebimento da denúncia um quórum qualificado, eis que em relação àquele existe a fase prévia no âmbito da Câmara dos Deputados que também exige votação de 2/3 (dois terços) de votos para autorizar a instauração do procedimento.

Por fim, a imposição constitucional de maioria qualificada de 2/3 (dois terços) desde as fases iniciais do processo encontra perfeita ressonância na natureza excepcional do instituto do *impeachment* e na

configuração institucional dos agentes públicos sujeitos a esse tipo de responsabilização.

4) Denúncia pela prática de crime de responsabilidade por Ministro do STF: art. 41 da Lei 1.079/1950

A agremiação partidária requerente, em sua petição inicial, afirma que o art. 41 da Lei 1.079/1950, na parte em que autoriza qualquer cidadão a apresentar denúncia em face de Ministro do STF, pela prática de crime de responsabilidade, não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Argumenta que a análise a ser realizada pelo Senado Federal deve ser técnico-política, mas, sobretudo, técnica, dada a natureza do cargo. Recorre à jurisprudência formada em relação aos Ministros de Estado para asseverar que somente o Procurador-Geral da República poderia oferecer esse tipo de denúncia.

Como visto no tópico anterior, estudos apontam que a mera ameaça de *impeachment*, em algumas ocasiões, mostra-se como um mecanismo suficiente para intimidar membros do Poder Judiciário. Trata-se de um dos diversos instrumentos que são utilizados, de forma desvirtuada, com o propósito de limitar a independência desse Poder da República (MARK, Alyx; ZILIS, Michael A. The conditional effectiveness of legislative threats: How court curbing alters the behavior of (some) Supreme Court Justices. *Political Research Quarterly*, v. 72, n. 3, 2019, p. 570-583).

Vale dizer, a mera ameaça de *impeachment* já pode funcionar como um mecanismo eficaz para constranger membros do Poder Judiciário, levando-os a adotar posturas jurídicas condicionadas a pressões externas, em detrimento da independência judicial que lhes é constitucionalmente garantida.

Conforme pontificam Alyx Mark e Michael Zilis, o uso de ameaças legislativas, mesmo quando não concretizadas, tem o potencial de modificar o comportamento de certos membros da Suprema Corte,

restringindo sua atuação e sujeitando suas decisões a um controle político velado (*Ibid.*, p. 570-583). Tal condicionamento viola a independência judicial, que, como já pontuado, objetiva proteger os magistrados de influências externas, assegurando-lhes a liberdade de julgar conforme o seu entendimento técnico-jurídico.

Ao permitir que qualquer cidadão possa apresentar denúncia pela prática de crime de responsabilidade, o dispositivo em exame viabiliza a criação de um ambiente propício à proliferação de denúncias motivadas por interesses político-partidários, desprovidas do rigor técnico necessário para uma acusação legítima. Esse cenário expõe os membros dos Tribunais Superiores a constantes riscos de serem alvos de processos de *impeachment* baseados em discordâncias políticas ou em divergências interpretativas legítimas, convertendo o legítimo instrumento do *impeachment* em um meio de propagação do arbítrio pela intimidação e retaliação política.

Daí porque impõe-se um filtro rigoroso para o oferecimento de denúncias de crime de responsabilidade contra membros do Poder Judiciário, considerando a natureza eminentemente técnica e especializada do cargo, bem como a imprescindível preservação da independência judicial.

Nesse sentido, a atribuição exclusiva ao Procurador-Geral da República para a apresentação da denúncia funciona como um mecanismo indispensável para garantir a seriedade, o rigor técnico, a responsabilidade e a excepcionalidade que devem nortear esse processo. O Chefe do Ministério Público da União, na condição de fiscal (CF, art. 127, *caput*) da ordem jurídica, possui capacidade para avaliar, sob a perspectiva estritamente jurídica, a existência de elementos concretos que justifiquem o início de um procedimento de *impeachment*.

Isso porque, dada a nota de absoluta excepcionalidade de que se reveste o processo de *impeachment* em face de membros do Poder Judiciário, a imputação de crimes de responsabilidade deve ser elaborada com extrema cautela. A abertura desse processo não pode ser feita por

qualquer cidadão sem a devida estrutura técnica e jurídica, o que poderia resultar em uso indevido da norma como instrumento de retaliação e intimidação política.

Desse modo, o art. 41 da Lei 1.079/1950, no que autoriza que qualquer cidadão possa apresentar denúncia contra Ministros do STF, abre a porta para que se faça uso de denúncias sem o mínimo amparo em critérios técnicos e sem a mínima e indispensável fundamentação normativa, o que pode configurar um risco para a independência do Judiciário.

Essa interpretação sistemática do texto constitucional, ao restringir o cabimento da denúncia apenas ao Procurador-Geral da República, tem o condão de afastar o risco de proliferação de denúncias infundadas, que poderiam ser utilizadas como instrumento de intimidação ou retaliação contra os Ministros, o que, ao fim e ao cabo, protege, de forma mais eficaz, a independência judicial e a estabilidade institucional. Esse filtro processual representa uma importante salvaguarda constitucional que assegura o adequado equilíbrio entre o controle político do Senado Federal e a necessária autonomia do Poder Judiciário, evitando exposição e vulnerabilização dos Ministros a pressões indevidas.

Com efeito, a atribuição exclusiva ao Procurador-Geral da República para oferecer denúncia pela prática de crime de responsabilidade contra Ministros do Supremo Tribunal Federal significa também a participação de mais uma instância de controle e filtragem no grave e excepcional processo de *impeachment*.

Como se sabe, o *impeachment* do Presidente da República está sujeito à aprovação pela Câmara dos Deputados, atuação essa que tem por objetivo mitigar a instrumentalização do processo de *impeachment*. Portanto, consubstancia um importante filtro, apto a impedir que o processo de *impeachment*, dada sua gravidade, não seja aberto de forma precipitada ou movido por interesses momentâneos.

De maneira similar, reconhecer a atribuição exclusiva ao Procurador-Geral da República de oferecer a denúncia em face dos Ministros do STF

serve como um instrumento similar à participação da Câmara dos Deputados no *impeachment* do Presidente da República.

Nessa linha, a competência exclusiva do Procurador-Geral da República para formular denúncia pela prática de crime de responsabilidade por membros do Poder Judiciário, além de impedir que denúncias infundadas ou baseadas em interesses políticos transitórios sejam levadas à fase seguinte do processo de *impeachment*, funciona como mais um filtro decorrente da atuação de outro ator institucional, garantindo maior seriedade e mais legitimidade do procedimento.

A impossibilidade de qualquer cidadão formular denúncias pela prática de crimes de responsabilidade em face de Ministros do Supremo Tribunal Federal deriva, assim, da natureza própria do cargo, da necessidade de preservação da independência judicial e da imprescindibilidade de atuação de mais de um ator institucional no processo de *impeachment*.

Não podemos esquecer que a situação do Presidente da República é manifestamente distinta das circunstâncias envolvendo membros dos Tribunais Superiores no que tange ao processo de *impeachment*. O Presidente da República, por sua natureza e função, está sujeito a uma avaliação política periódica pela sociedade, é eleito por sufrágio universal e, portanto, responde direta e indiretamente ao eleitorado. Essa relação com o povo autoriza a possibilidade de qualquer cidadão apresentar denúncia de crime de responsabilidade contra o Chefe do Executivo, pois este exerce um cargo político e transitório, sujeito ao crivo popular e à fiscalização ampla da sociedade.

Por outro lado, os Ministros da Suprema Corte e dos demais Tribunais Superiores desfrutam de garantias constitucionais específicas, como a vitaliciedade e a inamovibilidade, que lhes conferem autonomia e estabilidade no exercício de suas funções. Essas garantias, reitero, têm o propósito de assegurar a independência judicial, protegendo os magistrados de pressões políticas e de eventuais retaliações decorrentes de suas decisões, que devem ser pautadas exclusivamente na

Constituição e nas leis, e não em interesses populares ou majoritários momentâneos. Na realidade, considerando que a estrutura própria dos direitos fundamentais busca, tal como registra Robert Alexy, *“retirar da maioria parlamentar as decisões sobre determinadas posições dos indivíduos, ou seja, restringir a discricionariedade dessa maioria”* (ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 425), é possível asseverar, sem qualquer dúvida razoável, que, em inúmeras ocasiões, o papel que se exige desta Corte é o de contrariar as maiorias, fazendo prevalecer os valores emanados do texto constitucional.

Desse modo, diferentemente do Presidente da República, os Ministros não estão sujeitos a agradar maiorias ou à avaliação política direta, pois sua legitimidade decorre de outros elementos. Nesse sentido, trago à colação o parecer do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:

“O Presidente da República é escolhido pelas virtudes políticas com que obtém o crédito dos cidadãos para governar em nome deles; em razão disso, é de se aguardar que prestem contas dessa ordem aos cidadãos governados.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal não é investido no seu cargo por mandato popular. A sua escolha se dá pelo notório conhecimento jurídico e pela reputação ilibada.

Mais ainda, e sobretudo, enquanto é de se esperar uma afinidade mais rente do Presidente da República com o sentimento político dominante no país, o Ministro do Supremo Tribunal Federal é escolhido para desempenhar o controle dos atos desses mesmos atores do cenário político. Ele há de o fazer, tendo em vista, não o sentimento político dos eleitores, mas os valores e princípios permanentes da Constituição, que podem ser obnubilados nas enervações dos conflitos de interesses imediatos, típicas dos debates políticos do cotidiano. Daí se falar na função contramajoritária que assinala os afazeres do Supremo Tribunal Federal.

Esse é um traço crucial distintivo da situação do

magistrado sujeito à perseguição por crime de responsabilidade. Estar permanentemente sujeito a que qualquer cidadão insatisfeito nos seus interesses possa acioná-lo criminalmente perante o Senado Federal não condiz com a tranquilidade desejada pelo constituinte para que o guardião da Constituição desempenhe a contento a tarefa de, quando necessário, ser contrário ao que quer e pensa a maioria da população por meio dos seus representantes. Isso se revela tanto mais exato, na medida em que se percebe o caráter aberto de alguns tipos da Lei n. 1.079/50." (eDOC 24, p. 22-23).

Em conclusão, o art. 41 da Lei 1.079/1950, na parte em que permite que qualquer cidadão apresente denúncia contra Ministros do STF, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, uma vez que a competência para oferecer denúncia por crime de responsabilidade deve ser restrita ao Procurador-Geral da República, como modo de garantir que a responsabilização dos membros do Poder Judiciário seja feita de forma técnica, imparcial e com respeito aos princípios constitucionais. Assim, a argumentação apresentada pela requerente deve ser acolhida, com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

5) *Instauração de processo de impeachment de Ministro do STF por ato de natureza jurisdicional: art. 39, 4 e 5, da Lei 1.079/1950*

O questionamento gira em torno da absoluta inviabilidade de instauração de processo de *impeachment* pela prática de atos de conteúdo jurisdicional. Os requerentes alegam que a instauração de processo de *impeachment* em razão da discordância com o conteúdo de decisões judiciais significa criminalizar a hermenêutica na atividade jurisdicional e derrogar a independência judicial, o que não se pode admitir. Afirmam que a Corte Interamericana de Direitos Humanos já teve a oportunidade de assentar que "*o impeachment de Juízes não pode decorrer do sentimento de contrariedade ou inconformismo com atos jurisdicionais típicos, praticados pelos*

magistrados no exercício da função judicante”.

O Senado Federal, por sua vez, ao prestar as informações, concorda com a argumentação desenvolvida pelos requerentes. Destaca que a Presidência do Senado Federal tem atuado como verdadeiro filtro e tem obstado o prosseguimento de pedidos que tenham como fundamento a mera discordância com decisões judiciais.

Afirma, de forma textual e expressa, que não se pode desconsiderar a possibilidade de erros quanto ao mérito de decisões judiciais, entretanto, *“qualquer modificação em seu conteúdo deve respeitar a legislação vigente, que prevê instrumentos processuais adequados para a revisão dos atos jurisdicionais”*. Assim, segundo acentua, tais instrumentos *“são o caminho correto para a correção de eventuais equívocos, e não o processo de impeachment, cuja finalidade é distinta”*.

Salienta, contudo, ao final, que inexistem razões para acolhimento do pedido, pois a aplicação da Lei do *Impeachment* compete ao Senado Federal, que já tem empreendido interpretação restritiva, sendo indispensável *“reconhecer a legitimidade democrática de que goza o Senado para interpretar os tipos dos crimes de responsabilidade”*.

Chama atenção que a argumentação desenvolvida pelo Senado Federal está, segundo comprehendo, no sentido de reconhecer a impossibilidade de impeachment de Ministros dos Tribunais Superiores pelo mérito das decisões judiciais proferidas, de modo que, de certa forma, admite a procedência dos fundamentos dos requerentes. Tenho para mim, contudo, que a conclusão do Senado Federal, com o devido respeito, não merece acolhimento.

É certo que, no estágio da doutrina constitucional contemporânea, não há como negar que todos os Poderes da República são intérpretes das leis e da Constituição Federal (BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista jurídica da presidência*, v. 12, n. 96, 2010, p. 5-43). Na realidade, a partir da doutrina do meu saudoso amigo Peter Häberle, hoje entendemos que a construção do sentido do texto constitucional é

um processo plural, democrático e inclusivo, que se estende para além do círculo de juristas e do Estado (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997).

Disso não decorre, contudo, que, realizada interpretação constitucionalmente adequada da norma em âmbito administrativo ou, como no caso, no exercício de função *judicialiforme* atípica, torna-se inadmissível o exame da norma em sede de controle concentrado. **A bem da verdade, a mera possibilidade de extração hermenêutica inadequada torna legítima a contestação da norma em sede de ADPF ou ADI.**

Não se pode confundir a análise de compatibilidade com a Constituição Federal de determinada interpretação extraível de dispositivo acerca de crimes de responsabilidade com a incursão no mérito da acusação formulada. Conforme ressalta Aline Osório, o mérito da denúncia envolve a “*ocorrência ou não dos fatos imputados ou da correção do juízo de subsunção dos fatos aos tipos que definem os crimes de responsabilidade*”, o que não se tem admitido na jurisprudência desta Corte (MS 20.941/DF, Red. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 9.2.1990, DJ 31.8.1992, v.g.). Ao passo que se mostra legítimo o exame acerca da recepção de “*determinado crime de responsabilidade previsto em lei, definindo, assim, a moldura normativa dentro da qual o Senado desenvolverá livremente sua competência constitucional*” (OSÓRIO, Aline. Impeachment e jurisdição constitucional: o julgamento da ADPF nº 378. In: SARAIVA, Renata *et al* (Coords.). *Ministro Luís Roberto Barroso: 5 anos de Supremo Tribunal Federal: homenagem de seus assessores*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 37-69).

É que o próprio texto constitucional expressamente outorga a esta Suprema Corte o relevante e indemissível papel de guardá-lo. Assim, ainda que se reconheça que o Senado Federal tem, até aqui, adotado interpretação constitucionalmente adequada, tal circunstância não se revela apta, por si só, a afastar o controle de compatibilidade com a

ADPF 1259 MC / DF

Constituição Federal exercido por esta Corte. Isso porque a correção eventual da prática administrativa não torna irrelevante o exame da norma de regência, especialmente quando paira dúvida legítima sobre sua compatibilidade com preceitos constitucionais.

Ao contrário do que sucede no caso de ação declaratória de constitucionalidade, não se mostra exigível, no âmbito de ADIs e, no caso de ADPFs voltadas contra atos normativos, a demonstração objetiva de controvérsia jurídica relevante sobre a matéria. Quanto ao ponto, há pacífica jurisprudência no sentido de que “[n]ão se exige a demonstração de controvérsia constitucional relevante nas hipóteses de arguição de descumprimento de preceito fundamental na modalidade autônoma” (ADPF 433-AgR/DF, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27.9.2021, DJe 8.10.2021, v.g.).

Passo, assim, a apreciar o mérito deste tópico, não sem antes registrar que a própria manifestação do Senado Federal torna essa tarefa menos árdua. Existem três pontos que me levam – já adianto – a acolher a pretensão deduzida: (i) a impossibilidade de criminalização da hermenêutica; (ii) o paralelo entre a inadmissibilidade de investigação das atividades finalísticas do Poder Judiciário e a inviabilidade de responsabilização pelos mesmos atos; (iii) a orientação firmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Estudos demonstram um aumento exponencial no número de pedidos de *impeachment* contra Ministros do Supremo Tribunal Federal (FONTELES, Samuel Sales. *Direito e backlash*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 93). As principais alegações giram em torno dos dispositivos ora analisados (art. 39, 4 e 5, da Lei 1.079/1950), imputando desídia no cumprimento dos deveres do cargo e postura incompatível com a honra, dignidade e decoro do cargo. Não chega a causar espanto um fato relevante: as acusações, via de regra, têm sido elaboradas em razão do mérito de decisões judiciais.

Cito apenas um exemplo para ilustrar a situação, mas, ao mesmo tempo, demonstrar que se tem tentado utilizar o instrumento do

ADPF 1259 MC / DF

impeachment como mecanismo de tentativa de intimidação dos membros da Corte em razão do mérito de seus posicionamentos jurisdicionais. Em 2019, após os Ministros Celso de Mello, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Roberto Barroso terem votado, no âmbito da **ADO 26/DF**, pelo reconhecimento da omissão constitucional e, como forma provisória de sanar a mera, determinado a incidência da Lei 7.716/1989 para as práticas homofóbicas e transfóbicas, foi apresentada, por um grupo de parlamentares, uma denúncia imputando desídia e proceder incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Em sua petição, os denunciantes, de forma confusa, anotaram que não objetivavam “*a anulação dos atos já praticados no processo*”, mas que “*reconhecida a ocorrência de crime de responsabilidade praticado pelos Ministros*” mostrava-se “*impositiva a anulação dos atos praticados na ADO nº 26*” (Petição/SEN 6/2019).

Ao final, o Tribunal finalizou o julgamento da **ADO 26/DF** (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.6.2019, DJe 6.10.2020), tendo prevalecido, por ampla maioria, a posição externada pelo Ministro Celso de Mello.

O Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, em 17.12.2020, rejeitou a denúncia, consignando expressamente que as alegações eram direcionadas ao mérito de decisão jurisdicional exarada pelo STF, “*matéria imune ao controle político-legislativo do Senado Federal e não enquadrável como crime de responsabilidade, visto que a independência funcional do magistrado é essencial em um Estado Democrático de Direito, sendo indispensável para a correta distribuição de justiça*”.

Esse fenômeno – denúncias de crime de responsabilidade fundadas no conteúdo de decisões judiciais –, certamente, consubstancia mais uma tentativa de minar a independência judicial, como já amplamente demonstrado ao longo deste voto, de modo que não farei maiores digressões a respeito desse aspecto para evitar repetições desnecessárias.

Apenas acentuo, com o devido respeito, que a pretensão de proceder ao *impeachment* de membros do Poder Judiciário em razão de

discordâncias a respeito do conteúdo de decisões judiciais, que, sobretudo, invadem a seara de competência de outros Poderes, significa, ao fim e ao cabo, a defesa abstrata e descontextualizada do princípio da separação de poderes, que implica isolacionismo pelo **resultado da interpretação**, qual seja um Poder Judiciário inexoravelmente submisso ao Parlamento. Assim, em nome da separação dos poderes, o Estado de Direito é minado por uma lógica normativa fundada em poderes exorbitantes (um *Maßnahmenstaat* na dicção de Ernst Fraenkel), que elimina exatamente a separação dos poderes (FRAENKEL, Ernst. *Der Doppelstaat*. 5. ed. Berna: Stämpfli, 2023).

Ora, não consiste em mera preferência subjetiva encampar uma compreensão da Constituição cujo resultado implique sua ruína. Não está à disposição de ninguém – seja integrante do Poder Judiciário, seja membro do Congresso Nacional – a possibilidade de adotar postura complacente com tais interpretações, que, na melhor das hipóteses, traduziria uma hermenêutica suicida. Tal postura desprezaria a correspondência recíproca que existe entre “*direito constitucional e realização da Constituição*” (MAURER, Hartmut. *Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais*. 6. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018, p. 71).

Isso também não é uma opção aos que exercem a jurisdição constitucional:

“É simplesmente impossível para um Tribunal Constitucional considerar-se totalmente desligado da ordem política que será afetada por suas decisões. Seria uma ilusão, e mais ainda, um intolerável formalismo positivista, estimar que no campo do direito constitucional é possível ou lícito aplicar de alguma maneira uma norma geral (como por exemplo, o princípio da igualdade dos cidadãos), uma garantia institucional ou um princípio como o Estado de Direito, sem procurar ao mesmo tempo relacioná-las de maneira coerente e significativa com a realidade política”. (LEIBHOLZ, Gerhard. El

Tribunal Constitucional de la Republica Federal Alemana y el problema de la apreciación judicial de la política. In: *Revista de Estudios Políticos*, v. 26, n. 146, 1966, p. 93)

É da tessitura do direito constitucional. “*Não existe norma jurídica senão norma jurídica interpretada*” (*Es gibt keine Rechtsnormen, es gibt nur interpretierte Rechtsnormen*), de modo que interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo à realidade pública. (HÄBERLE, Peter. *Zeit und Verfassung*. In: DREIER, Ralf; SCHWEGMANN, Friedrich (orgs). *Probleme der Verfassungsinterpretation*. Baden-Baden: Nomos, 1976, p. 312-313).

Dessa peculiaridade da estrutura normativa constitucional Gerhard Leibholz deduz um dos mais sérios deveres de um Tribunal Constitucional: “*incluir entre suas considerações as consequências políticas de sua eventual decisão*”. Mas não para decidir ao sabor de um decisionismo consequencialista, mas, sim, para prestigiar o significado unitário que a Constituição precisa ter: considerando que a indeterminação das normas constitucionais é um dado inafastável, o Tribunal deve-se assegurar de que a concepção jurídica por ele encampada gera consequências consoantes aos valores jurídicos que a Constituição precisa implementar (LEIBHOLZ, *op. cit.*, p. 94).

Nesse sentido, admitir que, em razão do mérito de decisões judiciais, juízes sejam processados e julgados pela prática de crime de responsabilidade representa, a bem da verdade, a corrosão de um dos pilares em que se funda o Estado Constitucional. A erosão progressiva da independência judicial e, em última análise, a ruína do Poder Judiciário não podem ser corroborados de forma legítima.

De outro lado, é importante registrar o caráter inevitável da atividade interpretativa no campo jurídico, o que implica, necessariamente, a superação do antigo brocardo *interpretatio cessat in claris*. Essa máxima, quando aplicada de forma ingênua, incorre em um vício argumentativo circular e parte de uma premissa equivocada: a de

que seria possível redigir normas jurídicas com tal grau de precisão que eliminariam por completo quaisquer ambiguidades, obscuridades ou contradições, tornando desnecessária a interpretação.

Karl Larenz refuta essa concepção reducionista da interpretação jurídica. Para o autor alemão, a interpretação não se impõe apenas diante de textos obscuros ou contraditórios, mas é uma exigência constante, ainda que o enunciado normativo aparente clareza. Isso porque, no processo interpretativo, o intérprete precisa considerar os múltiplos sentidos possíveis de um termo ou expressão, avaliando seu conteúdo semântico no contexto normativo e prático em que se insere.

Daí porque Larenz adverte que todos os textos jurídicos são, em princípio, passíveis e precisam de interpretação. Não se trata de uma falha do texto normativo, suscetível de correção mediante uma redação mais precisa, mas de uma condição inerente ao uso da linguagem. É que, enquanto os enunciados normativos continuarem a ser redigidos em linguagem ordinária e não por meio de sistemas formais ou simbólicos totalmente unívocos – o que não parece ser possível no atual estágio –, a interpretação continuará sendo uma atividade indispensável à aplicação e compreensão do ordenamento jurídico (LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do Direito*. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019).

Não é por outra razão que se pode afirmar com muita tranquilidade que divergências interpretativas são absolutamente naturais e inerentes à própria dinâmica do Direito, sobretudo, quando estamos tratando de hermenêutica constitucional – quando “[c]omparada a diplomas como o Código de Processo Civil, as Constituições contêm preceitos mais vagos” (GRIMM, *op. cit.*, p. 119) –, de modo que a complexidade das normas, a pluralidade de valores em jogo e as diferentes correntes hermenêuticas existentes tornam inevitável que se chegue a conclusões distintas na aplicação do ordenamento jurídico.

Mesmo os modelos hermenêuticos mais rigorosos e formalizados não conseguem assegurar unanimidade interpretativa, pois a interpretação jurídica é uma atividade que envolve, além do texto

normativo, a análise do contexto fático, social e político em que a norma se insere (SAMAHON, Tuan. *Impeachment as Judicial Selection*. *Wm. & Mary Bill Rts. J.*, v. 18, 2009, p. 595-656).

Reconhecer a legitimidade das divergências interpretativas é reconhecer, também, a vitalidade do processo democrático e do Estado de Direito, que pressupõem a existência de múltiplas vozes e entendimentos, e a autonomia dos Poderes para decidirem conforme suas competências constitucionais.

Assim, responsabilizar, **perante outro Poder**, pela discordância quanto ao mérito da interpretação levada a efeito pelos juízes significa não apenas solapar a independência judicial como também criminalizar a hermenêutica jurídica, o que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se revela admissível.

Não há como tratar do assunto sem mencionar o sempre bom e velho Rui Barbosa. Lêda Boechat Rodrigues narra, com precisão, o julgamento muito conhecido e muito estudado da **RvC 215/RS**.

O juiz da comarca de Rio Grande/RS, Alcides Mendonça Lima, ao abrir uma sessão do júri, registrou que não aplicaria ao caso alguns dispositivos da Lei de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul, por reputá-los inconstitucionais. Apenas a título de curiosidade, anoto que as normas estabeleciam, basicamente, que as decisões do júri seriam *"proferidas pelo voto a descoberto da maioria"*, bem assim que os jurados não poderiam ser recusados, salvo se acolhida a arguição motivada de suspeição.

Júlio de Castilhos, à época Presidente do Rio Grande do Sul, oficiou o Procurador-Geral, para que promovesse a responsabilização do *"juiz delinqüente e faccioso"*. Foi oferecida denúncia pela prática do crime de prevaricação (CP/1890, art. 207), pois o magistrado teria agido com ódio e interesse político. Nada obstante, o Superior Tribunal do Rio Grande do Sul promoveu a desclassificação para o delito previsto no art. 226 do CP/1890 (*"Art. 226. Exceder os limites das funções proprias do emprego: Pena - de suspensão do emprego por seis mezes a um anno, além das mais em que*

ADPF 1259 MC / DF

incorrer") e, posteriormente, condenou o juiz à pena de 9 (nove) meses de suspensão do emprego.

Foi, então, que Rui Barbosa ingressou na defesa do juiz Alcides Mendonça Lima. Foi apresentada revisão criminal perante o Supremo Tribunal Federal e, assim, Rui realizou uma das sustentações orais mais enfáticas e relevantes que ficou permanentemente marcada na história desta Corte (RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal* – vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 82-86).

Na ocasião, Rui Barbosa acentuou que

"Para fazer do magistrado uma impotência equivalente, criaram a novidade da doutrina, que inventou para o Juiz os crimes de hermenêutica, responsabilizando-o penalmente pelas rebeldias da sua consciência ao padrão oficial no entendimento dos textos.

Esta hipérbole do absurdo não tem linhagem conhecida: nasceu entre nós por geração espontânea. E, se passar, fará da toga a mais humilde das profissões servis, estabelecendo, para o aplicador judicial das leis, uma subalternidade constantemente ameaçada pelos oráculos da ortodoxia cortesã. Se o julgador, cuja opinião não condiga com a dos seus julgadores na análise do Direito escrito, incorrer, por essa dissidência, em sanção criminal, a hierarquia judiciária, em vez de ser a garantia da justiça contra os erros individuais dos juízes, pelo sistema dos recursos, ter-se-á convertido, a benefício dos interesses poderosos, em mecanismo de pressão, para substituir a consciência pessoal do magistrado, base de toda a confiança na judicatura, pela ação cominatória do terror, que dissolve o homem em escravo.

(...)

Aí está onde naufraga a ingenuidade dos que supõem ter, por esse manifestamente, delimitado com a precisão de uma raia inequívoca a linha entre o exercício correto e o exercício incorreto do poder confiado aos juízes, para joeirarem a

constitucionalidade e a inconstitucionalidade na crítica das leis. O que é manifesto a um espírito, pode ser duvidoso ao critério de outros, ainda figurando que estes e aqueles ocupem nível superior, emparelhando, ao mesmo tempo, no talento e no desinteresse. Não se descobriu, até hoje, a pedra de toque, para discernir com certeza absoluta o ouro falso do verdadeiro na interpretação dos textos. E, quando estes são os de uma constituição, lei política, lei das leis, isto é, lei condensadíssima na expressão e no intento amplíssima, os juristas mais eminentes, os magistrados mais retos podem conscientemente divergir quanto ao alcance de uma frase, de uma fórmula, de um enunciado, ligando-lhe pensamentos diversos, ou limitando-lhe extensões desiguais. A consequência é que a mesma lei, conferida pelo mesmo padrão constitucional, acontecerá ser contraditoriamente julgada válida e nula, sem que de uma e outra parte haja quebra na competência, ou na sinceridade." (BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa* – vol. XXIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1976, p. 228 e 235).

Nessa linha, em ocasiões recentes, esta Suprema Corte tem proclamado que "*o ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer os princípios da independência e da livre convicção motivada, o que faz em benefício dos jurisdicionados, não admite a glosa ou a impugnação às decisões judiciais que não seja pela via judicial, sob pena da nefasta criminalização da hermenêutica*" (**Inq 4.744-AgR/DF**, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 27.9.2019, DJe 11.10.2019), pois "*[o]s magistrados gozam de plena liberdade de convicção e autonomia funcional no exercício do mister jurisdicional*" (**Pet 8.787-AgR/RJ**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 8.6.2020, DJe 14.7.2020).

Assim, é necessário afirmar, com clareza, que não se pode utilizar a hermenêutica jurídica como pretexto – direto ou indireto – para retaliações políticas. A legítima divergência interpretativa é expressão da independência judicial e da complexidade própria do Direito em um

Estado Democrático. Admitir a punição de juízes por decisões com as quais não se concorda politicamente significa transformar a independência em submissão, a toga em mordaça e a divergência em delito.

É necessário recordar, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é absolutamente firme no sentido de que não é admissível a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI vocacionada à investigação de atos de conteúdo jurisdicional, de modo que a atividade finalística do Poder Judiciário não está sujeita à atribuição fiscalizatória do Legislativo (**HC 80.089/RJ**, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 21.6.2000, DJ 29.9.2000; **HC 80.539/PA**, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 21.3.2001, DJ 1º.8.2003; **HC 86.581/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 23.2.2006, DJ 19.5.2006, *v.g.*).

Por ocasião do julgamento do **HC 79.441/DF** (Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 24.11.1999, DJ 6.10.2000), o Ministro Celso de Mello, com precisão, consignou que

“Nesse contexto, cabe destacar, como previamente assinalado pelo eminentíssimo Relator – e por mim enfatizado no início deste voto –, que **o postulado da separação de poderes, examinado na perspectiva das relações entre o Parlamento e Magistratura (enquanto no desempenho do ofício jurisdicional), traduz insuperável limitação material ao exercício, pelo Congresso Nacional (ou pelas Casas que o compõem), do poder de investigação parlamentar.**

(…)

Certo está, portanto, que não assiste ao Congresso Nacional o poder de investigar os fundamentos de uma sentença judicial (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, ‘Teoria Geral das Comissões Parlamentares - Comissões Parlamentares de Inquérito’, p. 6. 1988, Forense), pois, **se tal se revelasse lícito, romper-se-ia, de maneira muito nítida, o delicado equilíbrio institucional que necessariamente deve**

existir entre os Poderes da República.

Daí a premissa básica em que se apóia o douto voto do eminente Relator, quando, em respeito ao princípio constitucional da separação de poderes, reconhece a impossibilidade jurídica de uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigar os fundamentos em que se apoiaram os atos jurisdicionais praticados pelo ora paciente.”

Nesse contexto, tenho para mim que assiste razão ao requerente da **ADPF 1.259/DF** no paralelo que realiza entre a impossibilidade de investigar atos de conteúdo jurisdicional e, por consequência, a impossibilidade de responsabilizar os juízes pelo estrito conteúdo de suas decisões.

Ora, se o Parlamento não pode sequer investigar os atos de natureza jurisdicional (*a minori*) – consoante a pacífica jurisprudência do STF em respeito à separação de poderes e a expressa vedação regimental do Senado Federal (RISF, art. 146, II) –, tampouco pode responsabilizar os membros do Poder Judiciário por atos dessa estrita natureza (*ad maius*). Vale dizer, se o Parlamento não pode sequer investigar os fundamentos da decisão judicial, tampouco pode impor uma sanção ou a responsabilidade ao magistrado pelo estrito conteúdo de seu ato jurisdicional (*a minori ad maius*). Essa imunidade de responsabilização política, civil ou criminal é a consequência lógica e necessária da própria independência funcional do juiz.

Finalmente, sem fazer todo o percurso – longo e elaborado – da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cito apenas o caso *Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras* (Sentença de 29.11.2023, Série C nº 514), na qual se examinou a destituição sumária de quatro magistrados da Sala Constitucional da Corte Suprema hondurenha pelo Congresso, episódio deflagrado após decisões judiciais contrárias à agenda de “*depuração policial*”. O Congresso criou uma comissão “*especial*” e, na madrugada de 12.12.2012, aprovou moção destituindo-os, sem

ADPF 1259 MC / DF

notificação, sem oitiva e sem motivação idônea. O instrumento processual manejado foi rejeitado por uma sala *ad hoc*, que se declarou incompetente para conhecer de atos do Parlamento.

No mérito, a Corte fixou parâmetros diretamente pertinentes ao tema. Assentou que a independência judicial é pilar do devido processo legal (art. 8.1 da CADH) e que a separação de poderes existe, precisamente, para garantí-la. Daí decorre um corolário simples, a permanência de juízes somente pode ser afetada por autoridade competente, em procedimento prévio e legalmente estabelecido, com garantias de defesa e vedação a qualquer forma de retaliação pelo conteúdo de decisões jurisdicionais.

Aplicando esses critérios, a Corte verificou, no caso concreto, que a medida, motivada por desacordo político com decisões judiciais, configurou violação do art. 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e típico desvio de poder.

No mesmo precedente, os Juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor e Rodrigo Mudrovitsch sublinharam, em voto concorrente conjunto, que, ainda que não seja órgão jurisdicional, o Parlamento, ao conduzir o juízo político, exerce funções quase jurisdicionais, razão pela qual tais procedimentos, por envolverem acusação e aplicação de sanção, submetem-se às garantias mínimas do devido processo legal. Assinalaram, ainda, que

“103. Não é demais ressaltar, neste ponto, que o desenho institucional do juízo político deve atentar aos riscos atrelados ao seu uso com a finalidade de sancionar magistrados pelo conteúdo de suas decisões. Para a inconformidade com o mérito do julgamento, o remédio deve ser sempre o recurso judicial, e nunca o ataque ao juiz. Como lembra Daniel Freedman, ‘[n]ão seria admissível que um magistrado fosse destituído apenas porque sua decisão é questionável, nem mesmo quando tenha sido revogada pelo tribunal superior. Pelo contrário, é desejável que os magistrados resolvam de acordo com seu leal saber e

entender, mesmo quando existam outras interpretações possíveis do Direito que não os convençam ou mesmo quando a avaliação probatória poderia ser diferente’.

104. A possibilidade de afastar um juiz pela mera contraditoriedade de suas decisões em relação aos demais Poderes é, possivelmente, a mais grave afetação ao princípio da independência judicial, tanto em sua dimensão individual quanto institucional, uma vez que o coloca sob a sombra constante da responsabilização política.

105. Como estatuído pela Corte IDH no caso Rios Avalos vs. Paraguai, o primado da independência impede que o juiz seja responsabilizado por suas sentenças e votos. Se o magistrado da mais alta Corte do país pode ser sancionado por contrariar políticas do Executivo ou Legislativo, a própria racionalidade do controle de constitucionalidade cai por terra, esvaziando as funções elementares do Poder Judicial e reduzindo-o a força auxiliar do Executivo e Legislativo.

106. Como Joseph Raz explica, ‘[a]s regras relativas à independência do judiciário – o método de nomeação de juízes, a segurança de seu mandato, a forma de fixação de seus salários e outras condições de sua função – são projetadas para garantir que eles estejam livres de pressões externas e independentes de qualquer autoridade, exceto a da lei. São, portanto, essenciais para a preservação do Estado de Direito.’

107. Assim, ferir a independência judicial significa diminuir a probabilidade de congruência entre a lei e sua aplicação por parte dos oficiais, considerado um dos princípios do Estado de Direito. Juízes amedrontados pela ameaça de destituição arbitrária passarão a conduzir processos e emitir sentenças ao gosto do governo atual e ao arreio do império da lei.”

Em síntese: não se mostra possível instaurar processo de *impeachment* contra membros do Poder Judiciário com base – direta ou

indireta – no estrito mérito de suas decisões, na medida em que a divergência interpretativa se revela expressão legítima da autonomia judicial e da própria dinâmica constitucional.

6) Afastamento cautelar automático e redução remuneratória: arts. 57, “a” e “c”, 70 da Lei 1.079/1950 e art. 319, VI, do CPP

Os requerentes impugnam também as disposições legais que permitem o afastamento automático do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal e a redução de 1/3 (um terço) dos vencimentos como consequência automática do mero recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Afirmam, em resumo, que tais normas são incompatíveis com as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade.

Conforme demonstrado ao longo deste voto, o processo de *impeachment* de magistrados, especialmente no caso dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, deve ser analisado com uma consideração profunda sobre as garantias constitucionais que protegem a magistratura e a independência do Poder Judiciário. Tais garantias foram concebidas com o objetivo de assegurar que os magistrados pudessem exercer suas funções sem pressões externas, sejam políticas ou outras, e sem o risco de sofrerem retaliações pelo conteúdo de suas decisões.

Com base em referidas considerações, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA bem ressalta que

“Todo Juiz tem assegurada a independência que o constituinte entendeu indispensável para o livre funcionamento do Judiciário, por meio das garantias expressas na Constituição da inamovibilidade e da vitaliciedade. Essas garantias são incompatíveis com o automático afastamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal em decorrência da aprovação pela Casa Política de parecer inicial do processo de acusação.

Para que a medida de afastamento antes da decisão final viesse a recair sobre o Presidente da República, o constituinte

foi expresso (art. 86, § 1º, II, CF/88). A Constituição da República não o estabeleceu para o Ministro do STF. Ao não prever a providência de graves consequências para o Ministro e para o próprio Tribunal, o constituinte foi coerente com os cuidados que estimou devidos para assegurar a independência do magistrado em face de incursões de outro Poder.

Não se despreze, ainda, a circunstância de que o afastamento de Ministro do STF do seu cargo desfalca necessariamente o Tribunal, que não tem, ao contrário do Presidente da República, um substituto que assuma as suas funções.

O afastamento automático previsto pelo constituinte de 1988 para o Presidente da República não se aplica ao Ministro do STF, quer por uma compreensão literal dos dispositivos da Constituição, quer por sua inteligência sistemática, quer pelo que indica a sua leitura teleológica.

Se assim é, certamente que não é dado ao legislador ordinário dispor em sentido contrário ao que se deduz haja sido o sentido do sistema constitucional de *impeachment*. Não se inclui no domínio da liberdade de conformação do legislador estatuir norma de procedimento que importe contradição com essa arquitetura normativa máxima hoje vigente. Uma vez que as normas relevantes nesta demanda foram editadas antes da Constituição de 1988, sendo com ela incompatíveis, devem ser tidas como revogadas. Como consectário lógico, tampouco as decorrências financeiras do afastamento provisório podem ser tidas como recebidas pela ordem constitucional atual. Os arts. 57, letras 'a' e 'c', e 70 da Lei n. 1.079/1950 não mais vigoram.

O artifício de chamar ao argumento outro dispositivo de lei ordinária, desta vez o art. 319, VI, do Código de Processo Penal, que tem domínio normativo próprio, na busca de se possibilitar o afastamento provisório de Ministro da Suprema Corte muito menos prospera. Não se pode estender o que dispõe a norma para além do seu domínio normativo próprio, quando o resultado pretendido é desautorizado pelo sistema

constitucional.

O artigo 73 da Lei n. 1.079/1950 fixa que, 'no processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal'. A norma do art. 319, VI, do CPP não atende ao condicionante do próprio art. 73 da lei de 1950: simplesmente não é aplicável ao caso." (ADPF 1.259/DF – eDOC 24, p. 16-18).

Assim, adotando como razões de decidir o parecer do Procurador-Geral da República, entendo que as alíneas "a" e "c" do art. 57 da Lei 1.079/1950 não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988. No que diz respeito ao art. 70 da Lei do Impeachment, tenho como não recepcionada a expressão "*que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado*". Já o art. 319, VI, do Código de Processo Penal não se mostra passível de aplicação no caso de *impeachment* de membros do Poder Judiciário.

7) Aplicação subsidiária da LOMAN ao rito de impeachment de Ministro do STF: observância da ampla defesa e do contraditório

No último ponto, um dos requerentes postula a aplicação subsidiária da LOMAN ao processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal, notadamente no que se refere ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

A preocupação externada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB é louvável. De fato, esta Corte, há muito tempo, comprehende serem aplicáveis ao processo de *impeachment* tais garantias fundamentais.

Com o devido respeito, por tudo quanto já exposto, entendo que o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório estão suficientemente protegidos pela aplicação da Lei 1.079/1950 e,

subsidiariamente, no que compatível, do Regimento Interno do Senado Federal e do Código de Processo Penal.

A LOMAN foi concebida para reger a atuação e o regime jurídico dos membros do Poder Judiciário no exercício da jurisdição, não se aplicando, portanto, ao processo político-constitucional de responsabilidade previsto no art. 52, II, da Constituição.

Nesse contexto, não há espaço para a aplicação subsidiária da LOMAN, sobretudo diante da ausência de lacuna normativa que comprometa as garantias processuais fundamentais. Assim, ausente fundamento constitucional que justifique a ampliação do regime aplicável, impõe-se o reconhecimento da improcedência do pedido.

8) Presença dos requisitos autorizadores da concessão de provimento cautelar

A concessão de medida cautelar nas ações diretas depende da presença de dois pressupostos materiais, quais sejam, a plausibilidade jurídica das alegações autorais (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).

O *fumus boni iuris* restou amplamente demonstrado ao longo de toda esta decisão, sendo derivado da independência do Poder Judiciário e, sobretudo, das garantias dispensadas aos magistrados como um todo e aos membros dos Tribunais Superiores em particular.

O *periculum in mora*, por sua vez, a mim me parece devidamente presente na espécie. A mera circunstância de os membros dos Tribunais Superiores estarem sujeito, atualmente, a um regime de responsabilização parcialmente incompatível com a Constituição Federal representa, como longamente exposto, um grave comprometimento da independência judicial, o que justifica, desde logo, a concessão de provimento cautelar. Trata-se de medida revestida de extrema urgência, dada a indispensabilidade de preservação da independência do Poder Judiciário.

9) Conclusão

Ante o exposto, **defiro, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum** do Plenário (RISTF, art. 21, V), para:

- (i) suspender, em relação aos membros do Poder Judiciário, a expressão “*a todo cidadão*” inscrita no art. 41 da Lei 1.079/1950;
- (ii) conferir, na parte remanescente, interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 41 da Lei 1.079/1950, para estabelecer que somente o Procurador-Geral da República pode formular denúncia em face de membros do Poder Judiciário pela prática de crimes de responsabilidade;
- (iii) suspender, no que diz respeito aos membros do Poder Judiciário, o termo “*simples*” constante dos arts. 47 e 54 da Lei 1.079/1950;
- (iv) dar, na parte restante, interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 47 e 54 da Lei 1.079/1950, para fixar o quórum de 2/3 (dois terços) para aprovação do parecer a que se referem;
- (v) suspender as alíneas “*a*” e “*c*” do art. 57 da Lei 1.079/1950;
- (vi) suspender a expressão “*que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado*” presente no art. 70 da Lei 1.079/1950;
- (vii) excluir qualquer interpretação do art. 39, 4 e 5, da Lei 1.079/1950, que autorize enquadrar o mérito de decisões judiciais como conduta típica para efeito de crime de responsabilidade.

Comunique-se, com urgência.

Publique-se.

Brasília, 3 de dezembro de 2025.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente