

PARECER

Impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal: riscos democráticos e desenho institucional na Lei nº 1.079/1950 incompatível com a Constituição de 88

SUMÁRIO: 1. A Consulta. 2. Síntese das teses defendidas neste parecer. 3. Erosão democrática e impeachment de juízes de cortes constitucionais. 4. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Estado Democrático de Direito, separação de poderes e independência judicial. 5. A filtragem constitucional do processo de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal. 5.1. Não recepção do procedimento: o quórum de instauração e pronúncia deve ser de maioria qualificada de dois terços, não de maioria simples. 5.2. Garantia da ampla defesa e do contraditório em todas as fases do processo de impeachment. 5.3. Não pode haver impeachment por mera discordância quanto à atuação jurisdicional. 6. Resposta aos quesitos.

1. A Consulta

Consulta-nos a ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB a respeito da compatibilidade entre dispositivos da Lei nº 1.079/1950, na parte em que regulamenta o impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal, e a Constituição de 1988.

Narra a Consulente que o crescimento significativo de menções à possibilidade de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal no debate público e na esfera política vem lhe causando preocupação quanto ao eventual uso abusivo do instituto, disciplinado pela Lei nº 1.079/1950. A seu ver, o cenário é especialmente grave porque o diploma legal contém normas aparentemente incompatíveis com o texto constitucional de 1988, no que se refere à regulamentação do processo de afastamento de juízes do STF pela prática de crime de responsabilidade. Nesse contexto, indaga a Consulente:

1. Foi recepcionado pela Constituição de 88 o quórum de maioria simples, previsto nos art. 47 e 54 da Lei 1.079/1950, para instauração do processo de impeachment e pronúncia de ministro do Supremo Tribunal Federal, que resulta, no último caso, na sua suspensão automática das respectivas funções?
2. É possível que as decisões do Senado quanto ao recebimento da denúncia e à pronúncia do acusado sejam tomadas sem a garantia da ampla defesa e do contraditório ao ministro denunciado?
3. É constitucionalmente correta a interpretação do art. 39 da Lei nº 1.079/1950 que permita a responsabilização de ministros do Supremo Tribunal Federal em razão de divergências relacionados à prática de atos de natureza jurisdicional?

A seguir, sintetizaremos as teses centrais que serão desenvolvidas mais detidamente no parecer, que foi elaborado em caráter *pro bono* pelos signatários.

2. Síntese das teses defendidas neste parecer

A independência do Poder Judiciário é exigência fundamental da Constituição de 88, que prevê, como cláusula pétrea, a separação de poderes (art. 60, § 4º, III), e a convivência harmônica e independente entre eles. Sobretudo no contexto global de erosão democrática, que infelizmente atingiu o Brasil, essa exigência constitucional demanda proteção reforçada.

No entanto, a Lei 1.079/1950 permite que o processo de impeachment de ministros do Supremo seja deflagrado por *maioria simples* do Senado (art. 47), e que também por maioria simples o ministro possa ser pronunciado (art. 54) e automaticamente suspenso do exercício das suas funções (art. 57, “a”). Tais regras permitem que um ministro do STF seja processado por crime de responsabilidade e até suspenso pelo voto de apenas 21 senadores, caso a maioria absoluta de 41 membros do Senado esteja presente na sessão de votação. E, no impeachment de membros do STF, inexistente a fase prévia de autorização de instauração do processo por crime de responsabilidade, decidida por dois terços dos membros da Câmara de Deputados, como ocorre com a Presidência da República.

Esse desenho institucional pouco protetivo evidentemente não se coaduna com a Constituição, pois possibilita a instauração de processos de impeachment e a suspensão de ministros com relativa facilidade, permitindo que seja eventualmente empregada como forma de coerção e de tentativa de captura da Corte, em ameaça à independência do STF. Este, por exercer relevante função contramajoritária e julgar criminalmente parlamentares federais, pode desagradar maiorias legislativas de ocasião, e é necessário que tenha meios para fazê-lo com independência, em defesa da Constituição e da sociedade.

Por isso, em primeiro lugar, é preciso reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 47 e 54 da Lei nº 1.079/1950, exigindo-se a *maioria qualificada de dois terços* do Senado Federal tanto para a instauração do procedimento como para a pronúncia do acusado, da qual resulta a sua suspensão temporária das respectivas funções. Essa é uma consequência da interpretação sistemática da Constituição, que demanda o mesmo quórum na Câmara dos Deputados para o início do processo de impeachment do Presidente da República, e que protege de modo reforçado a independência judicial. A exigência de elevado consenso também nas fases iniciais do processo funciona como uma salvaguarda contra o uso abusivo do impeachment judicial por maiorias legislativas circunstanciais, e se afigura fundamental para a proteção da independência do STF e de seus integrantes.

Em segundo lugar, deve haver ampla defesa e contraditório em todas as fases do processo, inclusive antes da decisão do Plenário do Senado Federal sobre o recebimento da denúncia – o que não está contemplado na Lei nº 1.079/1950. Essa é, aliás, a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal para o impeachment de Presidente da República, devendo ser estendida aos ministros da Corte acusados da prática de suposto crime de responsabilidade.

Em terceiro lugar, é preciso esclarecer que não pode haver impeachment de ministro do Supremo por mera divergência quanto à interpretação jurídica ou à avaliação de fatos e provas nos processos, porque isso tampouco é compatível com a proteção constitucional da independência judicial. A interpretação conforme à Constituição do art. 39 da Lei nº 1.079/1950 deve afastar qualquer leitura que permita a responsabilização de ministros do STF por atos de natureza jurisdicional. Afinal, como disse Rui Barbosa já em 1896, “*não há delitos de interpretação*”.

Com isso, não se pretende inviabilizar o impeachment de ministros do STF, que é possibilidade prevista na Constituição, e representa importante mecanismo no sistema de

freios e contrapesos. Ministros do STF não são anjos,¹ não estão acima do bem e do mal, e podem eventualmente cometer crimes políticos – como atos de corrupção ou práticas gravemente antirrepublicanas – pelos quais devem responder. Mas é preciso cercar esses processos de responsabilização política com as adequadas cautelas procedimentais, para não desproteger a independência judicial, sem a qual não há verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Nos próximos itens, essas teses serão devidamente exploradas e justificadas.

3. Erosão democrática e impeachment de juízes de cortes constitucionais

Nos últimos tempos, o receituário do autoritarismo não se limita às formas mais tradicionais de ruptura da ordem democrática, com pronunciamentos militares, tanques nas ruas e quarteladas. Algumas vezes, após se instalarem no poder pelas vias eleitorais, os movimentos antidemocráticos têm adotado formas mais sutis e gradativas de subversão do ordenamento constitucional, que envolvem o uso de instrumentos aparentemente legais para fins arbitrários. Busca-se dar aparência de legitimidade a medidas que, em última análise, enfraquecem instituições relevantes para a higidez do processo democrático e para a garantia dos direitos fundamentais, abalando os alicerces do Estado de Direito.²

Um dos alvos preferenciais dessas táticas de erosão são os tribunais constitucionais, devido à sua importância na contenção dos abusos das maiorias políticas e governantes de plantão.³ Nos países democráticos, os limites jurídicos ao exercício do

¹ Em passagem clássica da obra *O Federalista*, James Madison justificou a criação de mecanismos de freios e contrapesos na falibilidade humana, que atinge tanto os governados como os agentes do Estado. Nas suas palavras: “*Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nenhum controle externo ou interno sobre o Estado seria necessário. Ao organizar um Estado que deve ser conduzido por homens governando outros homens, a maior dificuldade está nisso: primeiro, é preciso habilitar o Estado a agir sobre os governados; em seguida, é necessário criar mecanismos para que os governantes se controlem.*” (Federalista n. 51, James Madison, 1788, tradução livre).

² Cf., e.g., Steven Levitsky e Daniel Ziblatt. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; João Gabriel Madeira Pontes. *Democracia Militante em Tempos de Crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³ Cf. Luís Roberto Barroso. Populismo, Autoritarismo e Resistência Democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. In: Luis Roberto Barroso. *Inteligência Artificial, Plataformas Digitais e Democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2024; Dieter Grimm. Nova crítica radical à jurisdição constitucional. In: *Jurisdição Constitucional e Democracia: Ensaios escolhidos*. São Paulo: IDP/Contracorrente, 2023, p. 165-220.

poder político estão comumente traçados em constituições escritas, que, dotadas de supremacia em face das outras normas, atribuem a cortes constitucionais ou supremas cortes o papel de fazer valer os seus preceitos, ainda que a contragosto de governantes e maiorias ocasionais.⁴ Assim, em vez de aniquilarem a ordem constitucional a um só golpe, os agentes antidemocráticos vêm preferindo debilitar, aos poucos, as instituições judiciais com competência para protegê-la.

Com frequência, os projetos de domesticação dessas cortes não se contentam apenas em modificar o âmbito da jurisdição de tais tribunais, retirando do seu escopo de atuação temas sensíveis, que interessam diretamente às lideranças autoritárias. No afã de tornar esses órgãos menos resistentes à implementação de medidas antidemocráticas, por vezes também é necessário alterar a sua composição, seja para permitir a indicação de juízes colaboracionistas, seja para possibilitar o afastamento de magistrados vistos como insuscetíveis a tentativas de cooptação.⁵

Nessa linha, uma das estratégias comuns de subjugação das cortes constitucionais é o aumento ou a redução do número dos seus membros. Insatisfeito com as decisões do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela, o então Presidente Hugo Chávez ampliou a quantidade de magistrados da corte de 20 para 32, o que, junto à diminuição do quórum necessário para a aprovação de novos integrantes, assegurou ao governo maioria em todas as câmaras julgadoras do órgão.⁶ Anos depois, na Hungria de Viktor Órban, adotou-se roteiro similar de captura do Tribunal Constitucional daquele país, como bem explicam Miklós Bánkuti, Gábor Halmai e Kim Lane Scheppele:

“O governo não perdeu tempo em alterar a constituição para modificar o sistema de nomeação de juízes constitucionais. A antiga constituição exigia que a maioria dos partidos do Parlamento concordasse com a nomeação e, em seguida, que dois terços dos votos dos membros do parlamento elegeisse o indicado para o Tribunal. O Parlamento do Fidesz simplesmente alterou a constituição para permitir que o partido governista indicasse candidatos e que a sua maioria de dois terços elegeisse juízes para o Tribunal. Isso deu ao Fidesz o poder de nomear juízes sem a necessidade de apoio multipartidário. [...]

⁴ Cf. Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 586-587; e Luís Roberto Barroso. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 481.

⁵ Cf. David Sobreira. How Courts Die. *Vermont Law Review*, n° 50, 2025.

⁶ Cf. Matthew Taylor. The Limits of Judicial Independence: A Model with Illustration from Venezuela under Chávez. *Journal of Latin American Studies*, n° 46, 2014, p. 229-259.

Para consolidar ainda mais o seu controle sobre o Tribunal Constitucional, o governo Fidesz alterou a antiga Constituição para aumentar o número de juízes, dando ao partido o poder de nomear sete dos quinze juízes do Tribunal em seu primeiro ano e meio de mandato. Embora ainda exista, o Tribunal praticamente desapareceu do cenário político. Todas essas medidas promulgadas no primeiro ano do governo Fidesz [...] foram incorporadas à nova Constituição.”⁷

Outro mecanismo utilizado com esse mesmo fim é a redução da idade de aposentadoria de juízes constitucionais ou, como aconteceu na Polônia depois da eleição do Presidente de extrema direita Andrzej Duda,⁸ a abreviação dos seus mandatos. De acordo com o jurista polonês Tomasz Tadeusz Koncewicz, “[...] *mirou-se primeiro na Corte Constitucional porque isso garantiria que as próximas fases do plano de autocratização passariam abaixo do seu radar. Quem se importa que a nova legislação seja contrária à Constituição se não há via processual e institucional para fazer cumprir as regras constitucionais?*”⁹

Por fim, tem-se o uso do impeachment, ou de ferramentas semelhantes de afastamento de juízes, como técnica de domesticação da Suprema Corte. Exemplo recente do fenômeno se deu em El Salvador, sob a atual gestão de Nayib Bukele. Diante da reação da Corte Suprema de Justiça a medidas ilegais de detenção de civis durante a pandemia de COVID-19, o governo acionou a sua base no Parlamento para destituir todos os juízes da Câmara Constitucional daquele tribunal e, com o auxílio da mesma maioria legislativa, ocupou os cargos vagos com magistrados leais ao chefe do Executivo. Em manifestação pública característica dos novos líderes reacionários, Bukele comemorou as demissões nas redes sociais, atribuindo-as exclusivamente à suposta vontade do povo salvadoreño.¹⁰

O episódio causou repúdio internacional. O Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos expressou o seu receio quanto aos fatos ocorridos em El Salvador, dizendo: “*A separação de poderes é uma das bases de qualquer*

⁷ Cf. Miklós Bánkuti, Gábor Halmai e Kim Lane Scheppelle. Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, vol. 23, n° 03, 2012, p. 139-140 (tradução livre).

⁸ Cf. Wojciech Sadurski. Constitutional Crisis in Poland. In: Mark Graber, Sanford Levinson e Mark Tushnet (ed.). *Constitutional Democracy in Crisis?*. Nova York: Oxford University Press, 2018, p. 257-275.

⁹ Tomasz Tadeusz Koncewicz. Farewell to the Separation of Powers – On the Judicial Purge and the Capture in the Heart of Europe. *Verfassungsblog*, 19 de julho de 2017 (tradução livre).

¹⁰ Cf. Manuel Meléndez-Sánchez. Millennial Authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy*, vol. 23, n° 03, 2021, p. 19-32.

democracia. O enfraquecimento desse importante sistema de freios e contrapesos implica a erosão dos pilares do Estado de Direito e, por consequência, do regime democrático do país.”¹¹ Em nota oficial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também afirmou que “[...] *observa com extrema preocupação, nas destituições expeditas decretadas pela Assembleia Nacional, a ausência das garantias do devido processo, assim como a ausência de causas específicas, conforme dispõe a Constituição, elementos que constituem um grave atentado ao princípio da separação e independência de poderes e ao Estado Democrático de Direito*”.¹²

Essas declarações ecoam outros documentos e precedentes de órgãos internacionais, que veem com grande suspeita o afastamento de membros de cortes supremas, sobretudo nos contextos de crise democrática. Em informe do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, assinado pela relatora especial sobre independência de juízes e advogados, lê-se que uma das ameaças sistemáticas à separação de poderes, à autonomia judicial e à legitimidade dos tribunais, com sérios riscos aos valores democráticos quando direcionadas contra as cortes superiores, “[...] *consiste na criação artificial de novos cargos judiciais, que permitam aos poderes políticos nomearem juízes considerados mais fiéis aos seus objetivos, ora expandindo o tamanho ou o número de tribunais, ora removendo magistrados. Exemplos incluem tentativas de destituir ou impedir juízes em exercício* [...]”.¹³

Na mesma direção, aponta a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na década de 1990, o Congresso Nacional do Peru afastou três membros do Tribunal Constitucional que, no pleno exercício das suas funções judicantes, haviam aderido à interpretação legal que impedia Alberto Fujimori de concorrer a um terceiro mandato presidencial. O caso foi levado ao conhecimento da Corte IDH, que, em decisão paradigmática sobre o tema, reconheceu a violação aos direitos fundamentais dos juízes destituídos, condenando o Estado peruano ao pagamento de indenizações às vítimas.

¹¹ ACNUDH. El Salvador: Dismissal of Constitutional Chamber and Attorney General seriously undermines the rule of law – Bachelet, 04 de maio de 2021 (tradução livre).

¹² CIDH. A CIDH condena a destituição de magistradas e magistrados da Câmara Constitucional da Suprema Corte de Justiça sem respeito às devidas garantias e insta El Salvador a preservar o Estado de Direito, 03 de maio de 2021.

¹³ CDHNU. *Safeguarding the independence of judicial systems in the face of contemporary challenges to democracy: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Margaret Satterthwaite*. A/HRC/56/62, 2024 (tradução livre e grifos acrescentados).

No acórdão, a Corte foi enfática ao consignar que, “[e]m um Estado de Direito, o juízo político é uma forma de controle que exerce o Poder Legislativo em relação aos funcionários superiores tanto do Poder Executivo quanto de outros órgãos estatais. Não obstante, esse controle não significa que exista uma relação de subordinação entre o órgão controlador – neste caso, o Poder Legislativo – e o órgão controlado – neste caso, o Tribunal Constitucional”. Nesse sentido, também se destacou que “[o] Tribunal Constitucional é uma das instituições democráticas que garantem o Estado de Direito. A destituição dos magistrados e a omissão do Congresso em nomear substitutos violaram erga omnes a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade e o consequente exame da adequação da conduta do Estado com a Constituição”.¹⁴

Desde então, a orientação vem sendo aplicada pela Corte IDH em outros processos que envolvem o afastamento de integrantes de tribunais superiores com base em razões ilegítimas, dando-se especial enfoque ao modo como, a depender das circunstâncias fáticas, o impeachment pode comprometer o funcionamento independente das instituições judiciais em uma democracia. Em um desses casos, que tinha como pano de fundo a destituição irregular de membros do Tribunal Constitucional do Equador em época de grave instabilidade política no país, a Corte deixou claro que “[...] o livre afastamento de juízes fomenta a dúvida objetiva no observador sobre a real capacidade dos magistrados de decidirem litígios concretos sem medo de represálias”.¹⁵

Em precedente sobre os abusos cometidos durante o processo de impeachment de dois integrantes da Corte Suprema de Justiça do Paraguai, registrou a Corte Interamericana:

“98. [...] embora os processos de impeachment ocorram dentro de órgãos políticos quando instaurados contra autoridades judiciais, o controle que tais órgãos exercem, em vez de se basear em razões de pertinência política, oportunidade ou conveniência, deve estar sujeito a critérios legais, no sentido de que o processo e a decisão final devem se referir à comprovação ou não das acusações e à conformidade ou não da conduta com os critérios em que a acusação se baseou, observadas as garantias do devido processo legal. Isso não significa desnaturar ou alterar a essência do controle democraticamente confiado a um órgão como o

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Tribunal Constitucional v. Peru*, sentença de 31 de janeiro de 2001 (tradução livre).

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Tribunal Constitucional (Camba Campos e Outros) v. Ecuador*, sentença de 28 de agosto de 2013 (tradução livre).

Legislativo; a rigor, busca-se garantir que esse controle, quando aplicado aos juízes, reforce o sistema de separação de poderes e constitua um mecanismo adequado de responsabilização sem sacrificar a independência judicial.”¹⁶

Se as devidas cautelas não são adotadas, a destituição de juízes constitucionais se transforma em verdadeiro instrumento de coerção e captura do Poder Judiciário, colocando em perigo a ordem jurídica e os seus princípios fundamentais, tais como a democracia, o Estado de Direito e a separação de poderes. É o que destacou a Corte Interamericana em acórdão ainda mais recente, no qual se reconheceu a violação dos direitos fundamentais de quatro magistrados da Corte Suprema de Justiça de Honduras, afastados pelo Parlamento em um período de intensa crise política, sem que houvesse justificativas suficientes para tanto:

“103. [...] O mecanismo de seleção e de destituição de juízes deve ser compatível com o sistema político democrático no seu conjunto. A cooptação dos órgãos judiciais por outros poderes públicos afeta transversalmente toda a institucionalidade democrática e, nessa medida, constitui um risco para o controle do poder político e para a tutela dos direitos humanos, uma vez que debilitam as garantias institucionais que tornam possível a contenção do exercício arbitrário do poder. Nesse sentido, [...] qualquer retrocesso na proteção das garantias de independência, estabilidade e inamovibilidade dos juízes é inconveniente porque pode gerar um impacto sistêmico e igualmente negativo sobre o Estado de Direito, as garantias institucionais e o exercício dos direitos fundamentais em geral. A proteção da independência judicial adquire especial relevância no atual contexto global e regional de erosão da democracia, em que os poderes formais são utilizados para promover valores antidemocráticos, esvaziando o conteúdo das instituições e deixando apenas a sua casca.”¹⁷

Infelizmente, a destituição de juízes constitucionais com motivações antidemocráticas também é uma velha conhecida da história brasileira. No início do seu governo, Getúlio Vargas assinou o Decreto nº 19.656/1931, reduzindo de 16 para 11 o número de magistrados do STF e, em seguida, editou o Decreto nº 19.711/1931, que aposentou os

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ríos Avalos e Outros v. Paraguai*, sentença de 19 de agosto de 2021 (tradução livre).

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Gutiérrez Navas e Outros v. Honduras*, sentença de 29 de novembro de 2023 (tradução livre e grifos acrescentados).

Ministros Edmundo Muniz Barreto, Geminiano da Franca, Godofredo Cunha, Pedro Mi-
bielli, Pedro dos Santos e Pires e Albuquerque.¹⁸

Na ditadura militar, não foi diferente. Logo depois da edição do famigerado Ato Institucional nº 05, os Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal, malvistos pelo regime que governou o país entre 1964 e 1985, foram sumariamente apos-
sentados por meio dos decretos de 16 de janeiro de 1969.¹⁹ Somadas às disposições do Ato Institucional nº 02, que havia aumentado a quantidade de cadeiras do STF, possibilitando a indicação de magistrados mais alinhados à ditadura, tais cassações completaram o forte ataque das Forças Armadas contra o Poder Judiciário brasileiro, em uma sequência de eventos que não podem ser esquecidos, muito menos repetidos.

Justamente para evitar o uso de manobras dessa natureza, a Constituição fortaleceu a independência judicial em prol da democracia e do Estado de Direito, como se verá melhor no próximo item.

4. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Estado Democrático de Direito, separação de poderes e independência judicial

Em passagem conhecida, o escritor francês François Andrieux narra a história do moleiro de Sans-Souci. De acordo com a anedota, o imperador Frederico II da Prússia estava decidido a erguer um palácio de campo, mas, no local escolhido para a construção, havia um moinho, administrado por um homem do povo. O monarca, então, ofereceu-lhe o que desejasse para vender o moinho, esbarrando, porém, na recusa inabalável do moleiro, que não queria abandonar o seu imóvel. Contrariado, Frederico ameaçou o homem: “*Sabe que sem pagar eu poderia simplesmente tomá-lo? Sou o mestre.*” Ao que o moleiro retrucou: “[...] *tomar meu moinho? Só se não tivéssemos juízes em Berlim.*” Diz Andrieux

¹⁸ Cf. Carla Ramos Macedo do Nascimento. *O Supremo Tribunal Federal na Era Vargas*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

¹⁹ Cf. Felipe Recondo. *Tanques e Togas: O STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

que, ouvindo essas palavras, o rei despertou dos seus caprichos, “[e]ncantado que sob o seu império se acreditasse na justiça”.²⁰

Transportada para os dias de hoje, essa breve história sintetiza a importância do Poder Judiciário para as democracias constitucionais: em face do arbítrio estatal, existem os juízes para proteger os direitos dos cidadãos. Aliás, é essa uma das bases do Estado Democrático de Direito, consagrado pelo art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988. O núcleo desse conceito multifacetado combina respeito à soberania popular, contenção do exercício do poder político e observância de direitos fundamentais. Vale dizer, o Estado Democrático de Direito “visa a conciliar o autogoverno do povo com as técnicas do constitucionalismo, voltadas à limitação do poder em prol dos direitos dos governados”,²¹ o que só pode ser alcançado por meio de um sistema de justiça que conte com um Poder Judiciário independente.

Com efeito, quando uma pessoa, pública ou privada, não cumpre voluntariamente o que prevê o ordenamento jurídico, são os tribunais que restauram o império da lei. Conforme salientou o Min. Luiz Fux em texto publicado na imprensa, “[t]anto por sua capacidade decisória pautada no primado do Direito, como por institucionalizar a cultura do argumento como medida de respeito ao ser humano, o Poder Judiciário tem absoluta relevância na salvaguarda de direitos enquanto valor fundamental”.²² Juízes e cortes integram, portanto, o mecanismo institucional concebido pelo constituinte para promover, no mundo dos fatos, o acesso à justiça e a tutela efetiva de direitos, conforme dispõe o inciso XXXV do art. 5º, *caput*, da CF/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Sob tal perspectiva, não se pode tolerar que os órgãos judiciais brasileiros sejam intimidados por instâncias políticas desagradadas com as suas decisões, sob pena de se permitir que forças externas ditem o comportamento dessas instituições, com sacrifício ao Estado de Direito. O alerta é ainda mais verdadeiro no caso do Supremo Tribunal Federal, que nem sempre se orientará pelo desejo das majorias de plantão. Na realidade, por ser o guardião da Constituição, nos termos do seu art. 102, *caput*, compete ao STF

²⁰ François Andrieux. Le meunier de Sans-Souci. In: *Oeuvres*. Tomo III. Paris: Nepveu, 1818, p. 205-208 (tradução livre).

²¹ Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 257.

²² Luiz Fux. Direitos humanos, democracia e Estado de Direito demandam Judiciário independente. *Conjur*, 22/03/2022.

salvaguardar os direitos fundamentais das minorias e as regras do jogo democrático, o que, não raramente, demandará dos seus membros o exercício da função contramajoritária atribuída às Cortes Supremas pelas democracias constitucionais.²³

E, além de proteger direitos de minorias sociais e políticas, o STF enfrenta questões em que pode ter de contrariar interesses corporativos de agentes do sistema político, em prol da defesa da Constituição. Ademais, a Corte exerce jurisdição penal originária sobre a elite política nacional: parlamentares federais, chefe do Poder Executivo, ministros de Estado etc. O desempenho independente dessas funções pode gerar tensões com o sistema político. Assim, é essencial que o Judiciário seja protegido de pressões indevidas dos integrantes do sistema político, para que possa cumprir adequadamente as suas missões constitucionais, tão fundamentais para a preservação do Estado Democrático de Direito.

O tema mantém forte relação com outro princípio básico do nosso ordenamento jurídico, a separação de poderes, previsto no art. 2º da CF/88: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Alçado à categoria de cláusula pétrea da Constituição pelo art. 60, § 4º, inciso III, esse princípio se volta à garantia da moderação no exercício do poder, evitando o arbítrio dos governantes e protegendo a liberdade dos governados.²⁴ A ideia é que, ao se conferir funções estatais diferentes a órgãos diversos, impede-se a concentração excessiva de poderes nas mãos de qualquer autoridade, afastando-se o risco do despotismo.²⁵

Os processos de nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República com o aval do Senado e de impeachment desses magistrados, em casos de crime de responsabilidade, inserem-se nessa delicada engenharia institucional, como ferramentas de controle do Poder Judiciário. Contudo, como bem disse a Corte Interamericana de Direitos Humanos nos precedentes citados neste parecer, **é preciso evitar que o afastamento de juízes, sobretudo dos membros de tribunais supremos, como o STF, deixe de ser um instrumento legítimo de freios e contrapesos para se**

²³ Cf. Luís Roberto Barroso. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. *Revista da EMERJ*, vol. 21, nº 03, tomo 01, 2019, p. 11-35.

²⁴ Cf. Nuno Piçarra. *A Separação de Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

²⁵ Ao lado dessa função tipicamente liberal, a separação de poderes também visa à especialização funcional, assegurando que as atividades públicas sejam desempenhadas pelos órgãos que detenham maior capacidade técnica para o seu exercício adequado. Cf. Bruce Ackerman. *A Nova Separação de Poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

tornar um mecanismo de coação nas mãos de parlamentares pouco afeitos à democracia. Do contrário, restaria subvertida a divisão funcional de poderes, que, na lição doutrinária do Min. Luís Roberto Barroso, materializa “*o princípio da legalidade, a supremacia da lei, the rule of law*”.²⁶

Ao julgar inconstitucionais determinados dispositivos da Constituição do Estado do Mato Grosso que, entre outros pontos, instituíam nova hipótese de aposentadoria compulsória de magistrados estaduais, consignou o STF:

“O princípio da separação e independência dos Poderes, malgrado constitua um dos signos distintivos fundamentais do Estado de Direito, não possui fórmula universal apriorística: a tripartição das funções estatais, entre três órgãos ou conjuntos diferenciados de órgãos, de um lado, e, tão importante quanto essa divisão funcional básica, o equilíbrio entre os poderes, mediante o jogo recíproco dos freios e contrapesos, presentes ambos em todas elas, apresentam-se em cada formulação positiva do princípio com distintos caracteres e proporções.

Dado que o Judiciário é, por excelência, um Poder de controle dos demais Poderes – sobretudo nos modelos positivos de unidade e universalidade da jurisdição dos Tribunais, como o nosso, parece incontestável, contudo, que a vitaliciedade ou outra forma similar de salvaguardar a permanência do Juiz na sua função será, em cada ordem jurídica considerada, marca característica da sua tradução positiva do princípio da independência dos poderes.²⁷

Nessa linha, a Constituição de 1988 fortaleceu o Poder Judiciário. De um lado, assegurou-lhe autogoverno, bem como autonomia administrativa e financeira, na forma dos arts. 96 e 99. Com isso, conferiu-se aos tribunais a competência para se organizarem internamente, elaborando os seus regimentos e escolhendo os seus próprios dirigentes, bem como para elaborarem propostas orçamentárias, o que lhes possibilita executar os seus quinhões de receita. De outro lado, no seu art. 95, *caput*, o texto constitucional concedeu a todos os magistrados garantias funcionais extremamente relevantes, a saber: (i) a vitaliciedade, (ii) a inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, e (iii) a irredutibilidade de subsídio, com ressalvas pontuais, estabelecidas de antemão pelo constituinte.

²⁶ Luís Roberto Barroso. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Op. cit., p. 562.

²⁷ STF. ADIs nº 98 e 183, Tribunal Pleno, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 31/10/1997 (grifos acrescentados).

Em conjunto, tais normas visam a concretizar o princípio da independência judicial, protegendo os órgãos do Poder Judiciário de influências externas prejudiciais ao exercício soberano da atividade judicante. Afinal, sem autonomia administrativa e financeira, os tribunais dependeriam das demais instâncias de poder para funcionarem na prática. Do mesmo modo, sem vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, os juízes poderiam ser perseguidos ou cooptados por terceiros, o que colocaria em risco a boa administração da justiça. Daí por que o Min. Gilmar Mendes conclui, em trabalho acadêmico escrito com Lenio Luiz Streck, que, “[n]o *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”.²⁸

A propósito, a Constituição de 1988 caminha lado a lado com os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre Independência da Magistratura, dos quais se depreendem as seguintes diretrizes:

“1. A independência da magistratura será garantida pelo Estado e consagrada na Constituição ou na legislação nacional. É dever de todas as instituições, governamentais ou não, respeitar e acatar a independência da magistratura. [...]

7. Cada Estado membro tem o dever de proporcionar os meios necessários para que a magistratura possa desempenhar adequadamente as suas funções. [...]

11. A duração do mandato dos juízes, a sua independência, segurança, remuneração adequada, condições de serviço, pensões e idade de aposentadoria serão adequadamente garantidas pela lei.

12. A inamovibilidade dos juízes, quer nomeados, quer eleitos, será garantida até que atinjam a idade de aposentadoria obrigatória ou até que expire o seu mandato.”

Da ideia de independência judicial, ainda se extrai o direito fundamental à imparcialidade. No julgamento sobre a constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça, afirmou-se:

“[...] ninguém tem dúvida de que não pode a independência do Judiciário, seja a externa, assim considerada a da instituição perante os demais Poderes e órgãos de pressão, seja a interna, a dos magistrados entre si, estar sob nenhum risco próximo nem remoto, porque, em resguardo da ordem jurídica e, ao cabo, da liberdade do povo, tal predicado constitui a fonte, o substrato e o suporte de todas

²⁸ Cf. Gilmar Ferreira Mendes e Lenio Luiz Streck. Comentário ao art. 95. In: J. J. Gomes Canotilho *et al.* (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2023, p. 1.406.

as condições indispensáveis a que a atividade judicante seja exercida com a imparcialidade do *tertius*, sem a qual já se não concebe a jurisdição em nenhum Estado civilizado e, muito menos, no Estado democrático de direito.

Retomarei logo mais o tema, bastando-me por ora reavivar esta inconcussa verdade político-jurídica: é na exata medida em que aparece como nítida e absolutamente necessária a garantir a imparcialidade jurisdicional, que a independência do Judiciário e da magistratura guarda singular relevo no quadro da separação dos Poderes e, nesses limites, é posta a salvo pela Constituição da República. De modo que todo ato, ainda quando de cunho normativo de qualquer escalão, que tenda a romper o equilíbrio constitucional em que se apoia esse atributo elementar da função típica do Poder Judiciário, tem de ser prontamente repellido pelo Supremo Tribunal Federal, como guardião de sua inteireza e efetividade.²⁹

O conceito de imparcialidade ostenta não apenas uma dimensão subjetiva, referente aos parâmetros de isenção e de honestidade impostos a todos os órgãos judiciais, como também uma dimensão objetiva, ligada ao modo como a atuação judicante deve ser percebida pela sociedade, em proveito da imagem pública do Poder Judiciário como um todo.³⁰ Em outras palavras, além de se manter neutro nos seus julgamentos, é necessário que o magistrado *pareça* neutro, o que, em grande medida, depende do respeito às garantias institucionais e funcionais que o ordenamento jurídico confere aos seus juízes. Logo, caso inobservadas as diretrizes constitucionais para a destituição de membros das cortes, também há clara violação ao princípio da imparcialidade, na medida em que se diminui a confiança da população na independência do Poder Judiciário.

Confira-se, a respeito, este trecho de precedente da Corte Interamericana:

“198. [...] o Estado deve garantir o exercício autônomo da função judicial tanto em seu aspecto institucional, ou seja, em relação ao Judiciário como sistema, quanto em seu aspecto individual, ou seja, em relação à pessoa do juiz. A Corte considera pertinente esclarecer que a dimensão objetiva está relacionada a aspectos essenciais do Estado de Direito, como o princípio da separação de poderes, e ao importante papel desempenhado pela função judicial em uma democracia. Consequentemente, essa dimensão objetiva transcende a figura do juiz e tem um impacto coletivo na sociedade. Além disso, existe uma relação direta entre a dimensão objetiva da independência judicial e o direito dos juízes de ingressarem

²⁹ STF. ADI n° 3,367, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 22/09/2006.

³⁰ Cf. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. *Piersack v. Bélgica*, sentença de 01 de outubro de 1982.

e permanecerem no cargo em termos gerais de igualdade, como expressão de sua garantia de estabilidade.”³¹

Fixadas as premissas gerais do parecer, passa-se às questões mais específicas, relacionadas ao impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal no Brasil.

5. A filtragem constitucional do processo de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal

O processo de impeachment visa a afastar do cargo a autoridade que tenha cometido um crime de responsabilidade – isto é, uma infração político-administrativa que envolva grave lesão à Constituição.³² Na definição de Alexander Hamilton, o impeachment é “*um freio posto nas mãos da legislatura, para conter, nos limites dos seus deveres, os agentes*” de outros Poderes, combatendo “*as malversações dos homens do poder, ou, por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública*”.³³ O impeachment funciona, portanto, como uma forma de controle estrutural do Legislativo sobre os Poderes Executivo e Judiciário.³⁴⁻³⁵

O instituto apresenta dupla feição. De um lado, há a dimensão eminentemente política, segundo a qual a acusação deve ser avaliada por instância de representação popular,

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Tribunal Constitucional (Camba Campos e Outros) v. Ecuador*, sentença de 28 de agosto de 2013 (tradução livre).

³² No Brasil, para uma perspectiva clássica, cf. Paulo Brossard. *O Impeachment: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Globo, 1965; e, para uma visão mais atual, cf. Luiz Fernando Bandeira de Mello. *Impeachment à Brasileira: Contornos da responsabilidade política do Presidente da República*. Brasília: Senado Federal, 2024. Para um estudo do modelo estadunidense, cf. Laurence Tribe, Joshua Matz. *To End a Presidency: The power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018. Por fim, do ponto de vista do direito comparado, cf. Chris Monaghan, Matthew Flinders, Aziz Z. Huq (ed.) *Impeachment in a Global Context: Law, politics, and comparative practice*. London: Routledge, 2024.

³³ Alexandre Hamilton. *O Federalista n. 51*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 365.

³⁴ A qualificação do impeachment como “*um controle estrutural sobre os poderes executivo e judiciário*” é de Laurence Tribe. *American Constitutional Law*. Nova York: Foundation Press, 2000, p. 159 (tradução livre).

³⁵ No Brasil, embora se dirija tradicionalmente ao controle de agentes públicos do Executivo, também há o impeachment atípico de outros agentes, como membros do Judiciário e de instituições de controle. Sobre esses dois tipos de impeachment, cf. Antonio Riccitelli. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de controle parlamentar?* Barueri: Minha Editora, 2006, p. 34-42.

sob o prisma do padrão de moralidade política vigente. De outro lado, há a dimensão jurídica, porque o impeachment está adstrito a procedimentos e hipóteses de crime de responsabilidade previstos no ordenamento jurídico.³⁶ Portanto, esse não é um instrumento qualquer. Marcado por complexidades e riscos, o impeachment é um mecanismo de efeitos gravíssimos, que também está sujeito a abusos.³⁷

Por conta disso, nos últimos anos, a legislação sobre crimes de responsabilidade tem passado por uma significativa filtragem constitucional.³⁸ Afinal, as normas em vigor antecedem em muito a Constituição de 1988.³⁹ A Lei nº 1.079/1950, que disciplina a matéria no âmbito infraconstitucional, foi editada ainda sob a égide da Constituição de 1946, que previa balizas jurídicas bem distintas para o instituto. Por sua vez, data de 1970 o Regimento Interno do Senado Federal, órgão com posição de destaque na condução do processo. Logo, não surpreende que tais normas tenham que ser adequadas, no que possível, à ordem constitucional vigente. Como assinalou o Min. Luís Roberto Barroso, o Supremo tem procedido “[à] realização de uma filtragem constitucional da Lei nº 1.079/1950, de modo a tornar claro e estreme de dúvida quais de suas normas se mantêm em vigor e quais foram revogadas, bem como a forma pela qual as remanescentes devem ser interpretadas”.⁴⁰

A Constituição de 1988 traçou a estrutura básica do processo de impeachment do Presidente da República. O procedimento passa sempre pelas duas Casas do Congresso. O art. 86 define que a Câmara dos Deputados precisa autorizar a instauração do impeachment, por dois terços dos seus integrantes, antes que o caso seja remetido ao Senado. Essa

³⁶ Para Rafael Mafei, “uma acusação bem fundamentada de impeachment deve ser capaz de enunciar claramente qual padrão de moralidade política foi violado pela autoridade acusada, para então articular essa violação com as bases legais do impeachment, isto é, os crimes de responsabilidade definidos na lei no 1079/1950” (Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p. 13).

³⁷ Em texto clássico sobre a matéria, Paulo Brossard destaca como “abusos pode o Congresso cometer de mil modos, inclusive a adulteração dos fatos e a condenação sem provas, soberano como é na decretação do ‘impeachment’ pela Câmara e no julgamento dêle pelo Senado” (O Impeachment. Op. cit., p. 53).

³⁸ Também conhecido como *constitucionalização-releitura*, o fenômeno consiste em etapa essencial da constitucionalização do direito, que promove “a reinterpretção dos seus institutos sob uma ótica constitucional” (Luís Roberto Barroso. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, nº 225, 2001, p. 34). Cf., sobre o tema, Paulo Ricardo Schier. *Filtragem Constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

³⁹ Ao tratar da presunção de constitucionalidade das leis, Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto destacam como “[n]ormas editadas antes do advento da Constituição não desfrutam de presunção de constitucionalidade equiparada àquelas feitas posteriormente” (*Direito Constitucional*. Op. cit., p. 465).

⁴⁰ STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016.

repartição também consta nos artigos 51, inciso I, e 52, inciso I, da CF/88, que tratam das competências privativas das Casas: à Câmara cabe “*autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo*”; e ao Senado incumbe “*processar e julgar*” o Presidente.

No caso dos ministros do Supremo Tribunal Federal, no entanto, o processo é diferente. O texto constitucional não regula explicitamente a matéria, mas apenas estabelece, no seu art. 52, inciso II, a competência do Senado Federal para “*processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal [...] nos crimes de responsabilidade*”, definindo, ainda, que nesse processo “*funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis*”, conforme o art. 52, parágrafo único.

Há, portanto, uma etapa a menos, pois a Constituição não exige a fase preliminar de autorização da Câmara dos Deputados. Ao estabelecer as competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51), a Carta de 88 não alude à autorização para instauração de processos de crime de responsabilidade de ministros do STF – ao contrário do que faz com aqueles praticados pelo Presidente da República. Assim, para ministros do STF o processo de impeachment é abreviado, começando e terminando no Senado, sem qualquer participação da Câmara dos Deputados. Como se demonstrará, **a ausência da etapa de autorização por dois terços da Câmara impõe tratamento diferenciado do processo no âmbito do Senado Federal, tema que o STF ainda não enfrentou.**

De fato, embora o processo de impeachment de Presidente da República tenha passado pela filtragem constitucional, o mesmo não ocorreu com o de ministros do Supremo. Desde que a Constituição de 1988 foi editada, não foi instaurado nenhum processo contra membros do Judiciário, conquanto as denúncias por crime de responsabilidade tenham entrado de vez no arsenal da disputa política.⁴¹ A democracia brasileira passou, porém, por dois processos de remoção de Presidentes da República: o de Fernando Collor de Mello, em 1992, e o de Dilma Rousseff, em 2016. A judicialização desses casos permitiu

⁴¹ Sobre o tema do crescimento dos pedidos de impeachment, nos últimos anos, como mecanismos de contenção à atuação do Supremo Tribunal Federal, cf. Luciano Da Ros, Daniel Bogéa. *Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal*. *Política & Sociedade*, vol. 21, n° 52, 2022, p. 184–225.

que o Supremo Tribunal Federal adequasse o processo de impeachment do chefe do Executivo Federal aos ditames de nossa ordem constitucional.

E o fato de a Constituição não ter regulado detidamente, por meio de regras próprias, o processo de impeachment de ministros do STF, não significa que os princípios constitucionais mais gerais aplicáveis – como a separação dos poderes e a independência judicial – não devam incidir na matéria, inclusive para afastar regras legislativas antigas, incompatíveis com a Lei Maior, e condicionar a exegese das normas infraconstitucionais que subsistirem. Pelo contrário, como se sabe, princípios constitucionais também são normas, que devem ser aplicados diretamente, sempre que possível. E é indispensável fazê-lo em relação a diversos preceitos da Lei nº 1079/1950.

A filtragem constitucional da Lei de Impeachment alcançou sua forma mais recente em 2015, tendo como foco exclusivo o impedimento presidencial. Ao julgar a ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal reiterou sua jurisprudência do Caso Collor e definiu alguns pontos adicionais relativos ao procedimento, impondo mudanças sensíveis em relação às provisões originais da Lei nº 1.079/1950. O ponto mais relevante é que, quando essa norma foi editada, a Câmara dos Deputados funcionava como tribunal de pronúncia, enquanto o Senado atuava como tribunal de julgamento do impeachment. Contudo, com a atual repartição de competências constitucionais, tal compreensão não poderia perdurar. O Supremo definiu, então, que a autorização dada pela Câmara apenas “*constitui condição para o prosseguimento da denúncia*”, enquanto a competência do Senado para processar e julgar o Presidente “*abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara*”.⁴²

Por conta dessa alteração, houve a inclusão, na fase do Senado, das etapas de recebimento e de pronúncia do acusado, antes do julgamento definitivo.⁴³ Ao expandir a fase senatorial da responsabilização de Presidentes, o Supremo também fixou que, após a autorização dada por dois terços da Câmara, o Senado deveria apreciar o recebimento e a

⁴² STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016. Para Marcelo Galuppo, “*o Supremo Tribunal Federal entendeu que, como a Câmara dos Deputados apenas autoriza o processamento, ela criaria para o Senado um poder*”. (*Impeachment: O que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 134-135)

⁴³ STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016: “*Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República.*”

pronúncia por maioria simples, antes de proferir sentença pelo quórum de dois terços dos senadores.⁴⁴ **Apesar dessa evolução quanto ao Presidente da República, a responsabilização de ministros do STF permanece regulada por normas legais antiquadas que não passaram pela necessária filtragem constitucional. Diante do contexto de crise democrática e de ataques ao Poder Judiciário, é chegada a hora de suprir essa lacuna.**

Essa tarefa envolve duas principais alterações, como se verá mais detidamente nos próximos itens. Do ponto de vista procedimental, é preciso estabelecer, com base em interpretação sistemática da Constituição, que o quórum para instauração de processos de impeachment de seus ministros deve ser qualificado – aprovação por dois terços do Senado Federal, em vez de maioria simples. Do ponto de vista material, deve-se esclarecer que não há responsabilidade político-administrativa por mero “crime de hermenêutica”.

5.1 Não recepção do procedimento: o quórum de instauração deve ser de maioria qualificada de dois terços, não de maioria simples

A Lei nº 1.079/1950 trata do impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal a partir do art. 41. A tramitação do processo envolve dois juízos do Senado. O primeiro é o juízo de acusação, que têm duas partes: há a análise da admissibilidade da denúncia, seguida da pronúncia da autoridade acusada (também referida, esta última, como avaliação de procedência da acusação). Na segunda etapa, ocorre o juízo de condenação, com a efetiva imputação de crime de responsabilidade à autoridade denunciada. Nessa última fase, não há dúvida de que se aplica o quórum constitucional de dois terços para a condenação, previsto no art. 52, Parágrafo único, da Lei Maior.

Segundo a formulação original da Lei nº 1.079/1950, as duas etapas do juízo de acusação devem ser aprovadas por maioria simples, como se depreende dos artigos 47 e 54. Primeiro, o Senado vota se a denúncia será “*objeto de deliberação*”, e, depois, decide sobre a “*procedência ou improcedência da acusação*”. Com a pronúncia, o magistrado é suspenso de exercício de suas funções, até que sobrevenha o julgamento de mérito. A lei prevê o seguinte:

⁴⁴ STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016: “*Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial [...].*”

“Art. 45. A comissão [...] emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada *objeto de deliberação*. [...]

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

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias. [...]

Art. 51. Findo o prazo para a resposta do denunciado, seja esta recebida, ou não, a comissão dará parecer, dentro de dez dias, sobre a *procedência ou improcedência da acusação*. [...]

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

Art. 55. Se o Senado entender que não procede a acusação, serão os papeis arquivados. Caso decida o contrário, a Mesa dará imediato conhecimento dessa decisão ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao denunciante e ao denunciado. [...]

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;**
- b) ficar sujeito a acusação criminal;
- c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.” (grifos acrescentados)

Nessa formulação, a admissibilidade e a pronúncia de ministros do Supremo são votadas pelo quórum ordinário previsto no art. 47 da Constituição de 1988.⁴⁵ **Segundo a Lei de Impeachment, portanto, a maioria simples do Senado seria suficiente para instaurar o processo por impeachment de ministro do Supremo Tribunal Federal, deliberar sobre a pronúncia e suspender o magistrado do exercício de suas funções.**

Como visto, ao tratar especificamente do rito de impeachment de Presidente da República na ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal confirmou que o juízo de acusação no Senado exigiria apenas a votação por maioria simples. O Tribunal rejeitou a tese de que também essas fases deveriam ser votadas com maioria qualificada. No dispositivo da

⁴⁵ Essa também era a regra do art. 42 da Constituição de 1946: “*Em cada uma das Câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros.*”

ADPF 378, o STF declarou “*constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do STF e PGR ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo*”.⁴⁶

No entanto, no processo de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal, a aplicação do quórum de maioria simples implica violação à independência judicial e à separação de poderes, como se demonstrará.

Alguém poderia objetar que a tese encerra contradição, por apontar inconstitucionalidade em dispositivos que já foram aplicados analogicamente ao impeachment de Presidente da República. No entanto, essa incongruência é apenas aparente, pois os dois processos de impeachment têm diferenças substanciais, que não podem ser ignoradas.

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.⁴⁷ Em

⁴⁶ STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016.

⁴⁷ Nas palavras do Min. Luís Roberto Barroso: “*Sobre o quórum de deliberação para a instauração do processo no Senado, este deve ser de maioria simples. Em primeiro lugar, a regra é que, no silêncio da Constituição, presume-se que as deliberações serão tomadas por maioria simples, sem exigência de quórum qualificado. O art. 86, § 1º, II, que trata da instauração do processo de impeachment pelo Senado, com o conseqüente afastamento do Presidente da República, não prevê o quórum de 2/3. Assim, pela interpretação literal e sistemática da Constituição, a exigência de maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros do Senado, parece mais adequada à hipótese. Em segundo lugar, há um elemento lógico relativo ao processo de impeachment a reforçar esse entendimento: fosse exigido o quórum de 2/3 já nessa fase inicial de instauração do processo, seria possível que apenas 1/3 dos Senadores inviabilizasse a abertura de um processo autorizado por maioria qualificada da Câmara dos Deputados (2/3). Em outras*

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.⁴⁸

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 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 majorias de ocasião. Seu afastamento, decorrente da instauração do processo pela

palavras, haveria uma distribuição desproporcional de poderes entre as Casas Legislativas, conforme enfatizou o Ministro Teori Zavascki em seu voto. Em terceiro lugar, trata-se de manter o decidido no caso Collor, em que bastou maioria simples de votos, presentes a maioria absoluta dos membros da Casa, para o juízo de admissibilidade do processo. Responde-se, assim, aos imperativos de segurança jurídica, preservando-se as regras do jogo.” Ficaram vencidos, nesse ponto, os ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, que defendiam a aplicação da maioria qualificada de 2/3.

⁴⁸ De fato, à época do julgamento do Caso Collor, o Supremo editou um roteiro do “Senado Federal como Órgão Judiciário”, publicado no Diário Oficial da União. Na terceira nota explicativa daquele documento, constou o seguinte: “*A exigência constitucional da maioria qualificada de 2/3 da totalidade dos Senadores limita-se, exclusivamente, à hipótese de condenação do Presidente da República pelo Senado (CF, art. 52, parágrafo único). As demais deliberações do Senado serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta dos seus membros (CF, art. 47). Todas as questões incidentes do processo serão vencidas por simples maioria, não assim a sentença condenatória. A simples maioria importa absolvição*” (Diário Oficial da União de 08/10/1992, páginas 14.246 e 14.247).

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.⁴⁹

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, da qual decorre o afastamento automático do magistrado acusado. Se for considerada a votação “*por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros*”, como determina o art. 47 da Constituição, isso significa que um ou mais ministros do Supremo Tribunal Federal podem ser afastados pela vontade de 21 senadores, caso presentes apenas a maioria absoluta de 41 parlamentares. Mesmo se presentes os 81 membros do Senado, os ministros poderiam ser afastados com apenas 41 votos. 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.

Aliás, o Plenário do STF já se manifestou no sentido de que essas diferenças entre o impeachment de ministros do STF e do Presidente da República devem ser consideradas. No MS 34.592-AgR, o colegiado discutiu se o Presidente do Senado Federal poderia arquivar monocraticamente um pedido de impeachment contra ministro do STF, ou se essa atribuição competiria à Mesa do Senado. Ao decidir, a Corte afirmou que “[i]nexiste previsão legal de que os arquivamentos de denúncias por ausência de justa causa em

⁴⁹ A Câmara dos Deputados compõe-se dos “*representantes do povo*”, eleitos pelo sistema proporcional, como previsto no art. 45, *caput*, da Constituição; enquanto o Senado elege “*os representantes dos Estados e do Distrito Federal*” pelo sistema majoritário, conforme o art. 46, *caput*. Nesse sentido, destacou o Ministro Paulo Brossard em seu voto na Questão de Ordem na Queixa Crime nº 27: “*Entregando a uma pessoa qualquer, que tanto pode ser cidadão responsável, como um pulha, um testa de ferro de interesses quicá inconfessáveis, a faculdade de denunciar o Chefe de Estado, era natural que o legislador procurasse resguardar a presidência da República, condicionando a instauração do processo de responsabilidade ao prazme da Câmara dos Deputados, onde reside a representação nacional [...]*.” (STF. QC 427-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJe 15/10/1993)

*processo de impeachment devam ser exercidos pela Mesa do Senado Federal, sendo inviável aplicar a regra de competência prevista para o recebimento de denúncia por crime de responsabilidade praticado por Presidente da República, em que já houve um juízo prévio de admissibilidade na Câmara dos Deputados”.*⁵⁰ Esse mesmo entendimento foi reiterado posteriormente.⁵¹ Como se vê, o Tribunal já vem considerando o elemento ora apontado como justificador do *distinguishing*.

Diante desse contexto, deve-se reconhecer que viola a independência judicial e a separação de poderes a instauração do processo de impeachment de ministro do Supremo, bem como sua pronúncia, com imediato afastamento do cargo, pela maioria simples do Senado. Como visto, a independência judicial é condição essencial para que o Judiciário cumpra adequadamente a sua função. A sua natureza é instrumental: a garantia da magistratura visa, em última instância, à proteção dos direitos do jurisdicionado. Só um Judiciário independente pode cumprir o seu papel contramajoritário, enfrentando pressões externas – inclusive de maiorias políticas circunstanciais – em favor dos direitos fundamentais. Nesse caso, “*o maior grau possível de independência é conditio sine qua non também para a existência de um Poder Judiciário capaz de contrabalançar as outras estruturas do poder*”.⁵²

Diante da natureza da missão institucional do Judiciário, não há independência judicial sem salvaguardas robustas. Como já asseverou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, essa é uma “*exigência política destinada a conferir, ao magistrado, plena liberdade decisória no julgamento das causas a ele submetidas*”, para que atue “*sem o temor de sofrer, por efeito de sua prática profissional, abusivas instaurações de procedimentos penais ou civis*”. Desse modo, a independência judicial “*traduz, no Estado democrático de direito, condição indispensável à preservação das liberdades fundamentais, pois, sem juízes independentes, não há sociedades nem instituições livres*”.⁵³ Deve-se levar em conta, ademais, a proteção reforçada que a Constituição dá à independência judicial, compreendida como cláusula pétrea implícita à separação de poderes.

⁵⁰ STF. MS n° 34.592-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 23/10/2017.

⁵¹ STF. MS n° 34.560-AgR-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 19/06/2018.

⁵² Eugênio Faccini Neto. O Poder Judiciário e sua independência: uma abordagem de direito comparado. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 01, n° 03, 2015, p. 504.

⁵³ STF. Inq n° 2.699-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 08/05/2009.

No caso da Lei nº 1.079/1950, a instauração do processo de impeachment de ministro do Supremo pelo quórum de maioria simples fragiliza demasiadamente a independência judicial.

De um lado, a simples deflagração do processo tende a inibir o ministro acusado – e a até os seus pares – de proferir decisões que desagradem maiorias parlamentares de ocasião. A instauração do processo constitui uma espécie de “espada de Dâmocles”, que passa a pender sobre a cabeça do magistrado, inibindo qualquer ação que possa desagradar os seus julgadores no Senado. Trate-se de ameaça potente, que tende a impactar gravemente a atuação do magistrado acusado e da própria Corte.

Não bastasse, a decisão subsequente, de pronúncia, proferida também por maioria simples, é ainda mais grave, já que gera automaticamente a suspensão do magistrado do exercício de suas funções. Isso pode, inclusive, caracterizar indevida intervenção nos processos de que o ministro participe, alterando os rumos e resultados de ações de enorme importância para a Nação.

Além do que, a instauração de processo e o afastamento de um ministro tende a causar um *chilling effect* sobre os demais magistrados, comprometendo a atuação independente de toda a Corte. Não é difícil imaginar o cenário em que uma maioria simples circunstancial do Senado, desagradada com a atuação do STF que contrarie os seus interesses ou ideologia política, busque o impeachment de um ministro para dar uma “lição” ao STF, de modo a amesquinhar a atuação da Corte, “colocando-a no seu lugar”.

Enfim, o quórum ordinário é incompatível com o papel designado à Suprema Corte em uma democracia constitucional. Afinal, como um poder contramajoritário poderia atuar adequadamente se seus membros pudessem ser afastados do exercício da função apenas pela decisão de uma maioria circunstancial no Senado?

A deflagração de um procedimento que possa apejar membros da cúpula do Judiciário de seu cargo deve exigir um procedimento altamente rigoroso. Do contrário, seria possível que maiorias legislativas transformassem esse instrumento excepcional em forma de pressão política sistemática, às custas da estabilidade institucional, do Estado de Direito, e da independência e a harmonia entre os poderes. Nesse caso, a exigência de quórum qualificado de dois terços age como relevante barreira institucional, prevenindo esse uso estratégico ilegítimo.

É exatamente isso que acontece no impedimento de Presidente da República. Rafael Mafei destaca dois instrumentos essenciais para a prevenção de abusos nesse tipo de impeachment: de um lado, a atribuição do processo “*a um corpo político numeroso*”; e, de outro, a “*exigência de uma elevada maioria, de dois terços*”, tanto para a autorização na Câmara como para a condenação no Senado.⁵⁴ Essas são, na qualificação de Aline Osório, “*salvaguardas destinadas a impedir que o processo seja simples expressão da disputa político-partidária ordinária*”.⁵⁵ No entanto, no caso de ministros de Supremo, como visto, nenhuma dessas duas proteções está presente no texto legal, deixando debilitados o Supremo Tribunal Federal, a independência judicial e a separação de poderes.

Ademais, a interpretação sistemática da Constituição aponta para a exigência de maioria qualificada de dois terços para a instauração e pronúncia do procedimento de impeachment de ministro do STF.

Como visto, os contornos no processo por crime de responsabilidade estão previstos nos art. 85 e 86 da Constituição, que tratam do impeachment do Presidente da República. Ao aplicar tais disposições para o caso dos ministros do Supremo – tratado apenas no art. 52, inciso II – é preciso considerar o processo como um todo, e não apenas a fase senatorial. Com efeito, a Constituição prevê que o impedimento de um Presidente começa (na Câmara) e termina (no Senado) com o quórum qualificado de dois terços, ainda que o Supremo tenha assegurado o quórum ordinário para as etapas intermediárias no Senado. Um instrumento dessa magnitude exige, portanto, sólido consenso político.

Pois bem, essa lógica, inerente aos mecanismos constitucionais de freios e contrapesos, deve ser preservada quando estiver em jogo a acusação contra ministros do STF. Assim como no caso do Presidente da República, o processo deve começar e terminar com o quórum qualificado de dois terços. Como não há a etapa de autorização da Câmara, esse quórum deve incidir já nas fases iniciais do juízo de acusação no Senado, previstas nos art. 47 e 54 da Lei nº 1.079/1950.

Inclusive porque, em relação à pronúncia, a decisão do Senado Federal gera o efeito gravíssimo de suspensão automática do magistrado do exercício de suas funções (art. 57, “a”, Lei nº 1.079/1950), o que pode impactar todos os processos de que participe, afetando

⁵⁴ Rafael Mafei. *Como Remover um Presidente*. *Op. cit.*, p. 251.

⁵⁵ Aline Osório. Impeachment e jurisdição constitucional: o julgamento da ADPF nº 378. In: Renata Saraiva et al. (org.). *Ministro Luís Roberto Barroso: 5 anos de Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 37-69.

profundamente a atividade jurisdicional da Suprema Corte do país. Afigura-se absolutamente desarrazoado que medida tão grave possa ser adotada por uma maioria simples do Senado Federal.

Portanto, é contrário à Constituição o quórum de maioria simples previsto nos art. 47 e 54 da Lei nº 1.079/1950, devendo ser reconhecida a exigência de maioria qualificada de dois terços do Senado Federal tanto para o recebimento da denúncia quanto para a pronúncia no processo de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal.

5.2 Garantia da ampla defesa e do contraditório em todas as fases do processo de impeachment

Além disso, é preciso reconhecer que, ao longo de todo o processo de impeachment, deve ser assegurado o direito de ampla defesa e de contraditório dos ministros do Supremo Tribunal Federal. O ponto é importante porque, **embora o art. 52 da Lei nº 1.079/1950 confira ao acusado a possibilidade de se manifestar na fase de pronúncia, o art. 45 e seguintes do diploma não preveem essa mesma faculdade na etapa prévia, relativa ao recebimento da denúncia.**

Como se sabe, o art. 5º, inciso LV, da Constituição garante aos acusados em geral “o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Desse preceito constitucional, extraem-se uma série de direitos, como o de ser informado sobre os atos praticados ao longo do processo, o de se manifestar acerca dos elementos fáticos e jurídicos pertinentes ao caso, e o de ter os seus argumentos considerados em juízo.⁵⁶ Em breve síntese, a ampla defesa e o contraditório visam a assegurar à parte que o seu ponto de vista não será ignorado pela autoridade competente para julgar o caso, o que, portanto, demanda a sua efetiva participação em todas as etapas relevantes do processo.

Conseqüentemente, antes de qualquer deliberação do Senado, o ministro do STF que tenha sido acusado deve poder se manifestar. **Foi isso, aliás, que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADPF 378, ao tratar da tramitação do processo de impeachment de Presidente da República perante a Câmara dos Deputados.** Como registrou o voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, a apuração de crime de responsabilidade consiste em “*processo cujo rito busca assegurar a ampla defesa e o contraditório do*

⁵⁶ Cf. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 452.

acusado”, ainda que possua “*marcante conotação política*”. Com base nessa premissa, a Corte assentou a constitucionalidade do art. 218, §4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que fixava o prazo de dez sessões para manifestação do denunciado. Segundo o relator, sem esse dispositivo, “*não haveria oportunidade para o exercício da ampla defesa na Câmara dos Deputados, o que violaria o art. 5º, LV, da Constituição*”.

O voto também destacou que, embora não haja direito à apresentação de defesa prévia à decisão do Presidente da Câmara, “*colocam-se à disposição do acusado inúmeras oportunidades de manifestação em ampla instrução processual*”. Do mesmo modo, ao definir que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação, o voto ressaltou a centralidade da garantia da ampla defesa da seguinte forma:

“101. A jurisprudência do STF consolidou o entendimento de que deve ser observado o devido processo legal no processo de impeachment, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição, na lei de regência e na própria natureza do processo (MS 21.623, Rel. Min. Carlos Velloso, e MS 21.564, Rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso).”⁵⁷

Esse mesmo princípio constitucional já havia sido aplicado ao Caso Collor.⁵⁸ Naquela oportunidade, o Supremo definiu que, na Câmara dos Deputados, deveria “*ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição*”. Segundo o Tribunal, na fase da autorização, “*a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notificação do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas*”. A Corte entendeu que ampla defesa seria concretizada de forma mais robusta no Senado, já que “*será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis*”.

Como se vê, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se assentou no sentido de que, no impeachment de Presidente da República, o denunciado tem direito a se defender antes de todas as votações do Plenário das Casas, inclusive aquelas conduzidas pela Câmara dos Deputados.

⁵⁷ STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016.

⁵⁸ STF. MS 21.564, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p/ ac. Min. Carlos Velloso, DJ 27/08/1993.

No caso de impeachment de ministro do Supremo Tribunal Federal, igualmente, deve-se assegurar o direito à ampla defesa em todas as votações do Plenário do Senado, tendo em vista, inclusive, a gravidade que representa a instauração de um processo por crime de responsabilidade de um integrante da Suprema Corte.

Assim, é preciso proceder à interpretação conforme à Constituição dos art. 45 e seguintes da Lei nº 1.079/1950, de modo a assentar que antes da decisão de recebimento da denúncia, prevista no art. 47, deve ser concedido o direito à ampla defesa do ministro do STF submetido à acusação.

5.3 Não pode haver impeachment por mera discordância quanto à atuação jurisdicional

Em 1896, em texto clássico, Rui Barbosa chamou de “hipérbole do absurdo” a condenação criminal do juiz Alcides de Mendonça Lima, que declarara a inconstitucionalidade incidental de parte da legislação estadual do Rio Grande do Sul sobre o tribunal do júri. Denunciado por exigência do Governador Júlio de Castilhos, o magistrado acabou condenado pelo tribunal local e afastado das suas funções, levando Rui Barbosa a assumir como patrono da Revisão Criminal nº 215 no Supremo Tribunal Federal.

Em sua famosa defesa, o jurista denunciou a criação de um “crime de hermenêutica”, advertindo que isso transformaria a magistratura em uma classe subserviente, subjugada aos interesses dos poderosos. Ao sustentar no julgamento que inocentou o juiz Mendonça Lima,⁵⁹ Rui Barbosa asseverou que “*não há delitos de interpretação*”:

“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.

⁵⁹ No acórdão da Revisão Criminal nº 215, prolatado em 10/02/1897, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte: “*A declaração de inconstitucionalidade e de inaplicabilidade, pelo juiz singular, de lei estadual, é uma faculdade, não sendo possível classificá-la como fato suscetível de capitular-se no art. 207, § 1º do Cód. Penal de 1890 (prevaricação), nem em seu art. 226. provida, assim, a revisão-crime para o fim de absolver-se o recorrente, sem entretanto, apreciar-se a questão da inconstitucionalidade*” (Rui Barbosa. *Obras Completas*. Vol. XXIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1976, p. 287-294). No entanto, o STF não se manifestou sobre a inconstitucionalidade das disposições. O magistrado continuou a declará-las, fato que lhe rendeu novo processo e afastamento, também levado ao STF, que novamente o inocentou. Cf. José Gomes B. Câmara. Prefácio. In: Rui Barbosa. *Obras Completas*. Volume XXIII, Tomo III. *Op. cit.*, p. IX-XXXI.

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.”⁶⁰

O caso de Mendonça Lima demonstra a importância de impedir que juízes sejam responsabilizados pelo mero exercício de jurisdição, sobretudo quando contrariem às autoridades de plantão. Essa lição, que também se aplica aos crimes de responsabilidade, não perdeu atualidade.

Recentemente, o Presidente Donald Trump, dos Estados Unidos, exigiu o impeachment de juízes que haviam proferido decisões contrárias aos seus planos extremistas de deportação. Em resposta, o presidente da Suprema Corte estadunidense rebateu: *“há mais de dois séculos, está estabelecido que o impeachment não é uma resposta apropriada para divergências em relação a uma decisão judicial”*, pois *“o processo normal de revisão por instâncias superiores existe para esse fim”*.⁶¹

Como se vê, em razão da proteção à independência judicial, não pode haver impeachment por “crime de hermenêutica”. Por isso, **é preciso fazer a filtragem constitucional das hipóteses de crimes de responsabilidade previstas na Lei nº 1.079/1950, para evitar que a tessitura aberta de suas previsões conduza ao afastamento ilegítimo em razão de mera discordância quanto ao teor das decisões proferidas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal.**

Diante da moldura fixada pela própria Constituição de 1988, é legítimo o controle jurisdicional sobre a validade, em tese, de tipificações legais no processo de impeachment. Afinal, como afirmou o Min. Luís Roberto Barroso em trabalho acadêmico, “[...]”

⁶⁰ Rui Barbosa. *Obras Completas*. Volume XXIII, Tomo III. *Op. cit.*, p. 228.

⁶¹ Chris Megerian, Lindsay Whitehurst, Mark Sherman. *Roberts rejects Trump’s call for impeaching judge who ruled against his deportation plans*. AP News, 18/03/2025. Disponível [aqui](#).

os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais".⁶² Essa condição levou Aline Osório a dizer que "[...] o STF pode declarar não recepcionado determinado crime de responsabilidade previsto em lei, definindo, assim, a moldura normativa dentro da qual o Senado desenvolverá livremente sua competência constitucional".⁶³

É preciso, então, compreender tal moldura. O art. 85 da Constituição, ao tratar dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, elenca a violação a bens jurídicos e valores como a existência da União, o livre exercício do Poderes, o exercício de direitos fundamentais, a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. **Ao tipificar os crimes de responsabilidade cometidos por ministros do Supremo, porém, o art. 39 da Lei nº 1.079/1950 concebe hipóteses muito mais vagas de responsabilização.** Destacam-se, especialmente, os incisos IV e V, que preveem a responsabilidade do magistrado que for "*patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo*" ou que "*proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções*".

Tais formulações têm sido objeto de críticas na doutrina especializada.⁶⁴ Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos destacam os "*inúmeros e graves problemas técnicos e redacionais*" dos incisos do art. 39 da Lei nº 1.079/1950, que dificultam a "*incidência segura desse instituto político que demanda julgamento por critérios jurídicos*".⁶⁵ Na verdade, **a interpretação constitucionalmente adequada desses dispositivos implica que a abertura dos incisos não pode levar à responsabilização pela atividade regular de ministros do Supremo – seja no campo funcional, seja no jurisdicional.** Meras discordâncias sobre a interpretação legal ou sobre fatos apurados em processos não podem constituir crimes de responsabilidade:

⁶² Luís Roberto Barroso. Crimes de responsabilidade e processo de impeachment. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 95, 1999, p. 85–96.

⁶³ Aline Osório. Impeachment e jurisdição constitucional: o julgamento da ADPF nº 378. *Op. cit.*, p. 51.

⁶⁴ Para uma interpretação dos incisos do art. 39 da Lei 1.079/1950, cf. Luiz Fernando Bandeira de Mello. *Impeachment à Brasileira*. *Op. cit.*, p. 89-92.

⁶⁵ Luiz Regis Prado e Diego Prezzi. Impeachment e ministro do Supremo Tribunal Federal: fundamentos e implicações. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 1.044, 2022, p. 121–141.

“Discordância quanto à decisão ou à fundamentação, crítica à interpretação usada, divergência quanto à conclusão sobre fatos, suposta imoralidade da decisão, contrariedade ideológica da conduta, atuação ativista, decisão ou medida impopular não são hipóteses de infrações de responsabilidade e, portanto, não podem ensejar pedido de impeachment. [...]

A denúncia por infração constitucional-administrativa de responsabilidade, crime de responsabilidade, não pode ser usada como se recurso fosse para demonstrar descontentamento com decisão judicial e nem como instrumento político, sob pena de romper compromissos republicanos e democráticos, bem como a segurança jurídica e a estabilidade.”⁶⁶

Esse problema da abertura excessiva das hipóteses de impeachment não é exclusivo do Brasil. No plano internacional, diferentes órgãos vêm tratando da instrumentalização do impeachment contra juízes. Por exemplo, ao denunciar a erosão democrática, a Relatora Especial sobre a Independência de Juízes e Advogados da ONU destacou as diversas estratégias empregadas por autoridades governamentais que buscam extirpar os freios e contrapesos que protegem o Judiciários. Entre elas, a de “*cooptação dos poderes dos sistemas e instituições judiciais para intimidar, assediar e punir funcionários da justiça que, de outra forma, poderiam controlar seu poder*”. A Relatora denunciou o recente caso peruano como exemplo de manipulação de hipóteses legais abrangentes, já que, “[e]m 2024, o Congresso do Peru destituiu diversos membros da Junta Nacional de Justiça por meio da aplicação de um conjunto impreciso de disposições legais, o que comprometeu a independência da referida Junta”.⁶⁷

A Comissão de Veneza, órgão consultivo do Conselho da Europa para questões constitucionais, também produziu manifestações em sentido semelhante. Via de regra, a Comissão entende que, embora não seja possível evitar completamente o uso de fórmulas abrangentes nas regras de punição a juízes, as legislações devem detalhar os tipos mais comuns de comportamento antiético, de modo a orientar a correta interpretação dos institutos.⁶⁸ Com esse entendimento, o órgão criticou as hipóteses de afastamento de magistrados na Sérvia: para a Comissão uma cláusula – “cometer um crime que torne a pessoa

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ CDHNU. *Safeguarding the independence of judicial systems in the face of contemporary challenges to democracy: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Margaret Satterthwaite*. A/HRC/56/62, 2024, p. 06 e 08 (tradução livre). Sobre o caso do Peru, cf. Humans Rights Watch. *Peru: Congress Runs Roughshod Over Rule of Law*. 11/03/2024, disponível [aqui](#).

⁶⁸ Cf., nesse sentido, Comissão de Veneza. *Opinion on the Judicial System Act of Bulgaria*. Opinion n° 855/2016, CDL-AD(2017)018.

indigna da magistratura” – era excessivamente “*vaga e seria melhor se contasse com formulação mais precisa*”, e outra – “exercer as funções judiciais de maneira incompetente” – “*não [era] precisa e pode[ria] abranger uma variedade de situações, notadamente, poderia se aplicar a um juiz que cometeu um erro*”.⁶⁹

Ao tratar da minuta do Código de Ética Judicial do Cazaquistão, a Comissão de Veneza foi ainda mais incisiva na crítica às formulações excessivamente abrangentes. Após lembrar que “*as regras sobre responsabilidade disciplinar têm efeito direto sobre a independência dos juizes*”, a Comissão afirmou que “*disposições vagas (como ‘violação de juramento’ ou ‘comportamento antiético’) aumentam o risco de interpretação ampla e abuso, o que pode ser perigoso para a independência dos juizes*”, razão pela qual “*a Comissão de Veneza sempre foi a favor de uma definição mais específica de infrações disciplinares na própria legislação*”.⁷⁰

Na jurisprudência internacional, também há inúmeras decisões questionando a abrangência das hipóteses de impeachment de magistrados. No emblemático caso *Oleksandr Volkov v. Ucrânia*, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos condenou o uso de cláusulas vagas como fundamento para destituição judicial, reconhecendo o risco de tais previsões para a independência do Judiciário. Oleksandr Volkov havia sofrido impeachment por suposta “violação de juramento” (*breach of oath*) – isto é, o juramento judicial genérico de honestidade e obediência à lei. Ao julgar a matéria, o Tribunal repudiou o afastamento porque a legislação “*não continha qualquer descrição da infração de ‘quebra de juramento’*”, de modo que “*o texto do juramento judicial conferia ampla discricionariedade na interpretação*” dessa hipótese de responsabilidade.⁷¹

Assim, o Tribunal constatou que “*ausência de diretrizes e de uma prática que estabelecesse uma interpretação consistente e restritiva*” dessa infração levou a um quadro em que “*praticamente qualquer má conduta de um juiz, ocorrida em qualquer momento de sua carreira*”, poderia “*levar à sua destituição do cargo*”. No entendimento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, esse estado de coisas não seria compatível com a

⁶⁹ Comissão de Veneza. *Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary of Serbia*. Opinion n° 921/2018, CDL-AD(2018)011 (tradução livre).

⁷⁰ Comissão de Veneza. *Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic of the Republic of Kazakhstan*. Opinion n° 841/2016, CDL-AD(2016)013 (tradução livre).

⁷¹ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. *Caso Oleksandr Volkov v. Ukraine*, sentença de 09/01/2013 (tradução livre).

proteção adequada contra a arbitrariedade – crítica que também pode ser feita ao art. 39 da nossa Lei 1.079/1950.

A Corte Interamericana também possui inúmeros precedentes sobre a matéria. Como visto, a Corte condenou o Peru pelo impeachment ilegal de juízes da Suprema Corte em 1997, afastados em reação à decisão que declarara a inconstitucionalidade da lei editada para permitir a terceira candidatura do então presidente Alberto Fujimori. Segundo a Corte Interamericana, a Comissão de Investigação do Congresso peruano “*apontou que houve irregularidades durante a adoção de diversos atos jurisdicionais por parte daquele Tribunal, concluindo que três dos juízes teriam ‘usurpado’ funções do plenário do Tribunal Constitucional*”, ainda que tal avaliação estivesse fora de seu escopo. A Corte ainda observou que “*a decisão que determinou a destituição não foi fundamentada de nenhuma forma*”.⁷²

Ao reconhecer violações à Convenção Americana, a Corte Interamericana considerou que “*um dos principais objetivos da separação dos poderes públicos é garantir a independência dos juízes*”, sendo esta a razão pela qual “*diferentes sistemas políticos conceberam procedimentos rigorosos tanto para sua nomeação quanto para sua destituição*”. Ademais, “*no Estado de Direito, deve ser garantida a independência de todos os juízes e, em especial, a dos juízes constitucionais, em razão da natureza das matérias submetidas à sua apreciação*”, de modo que “*a independência de qualquer juiz pressupõe a existência de um processo de nomeação adequado, um mandato fixo no cargo e garantias contra pressões externas*”.

O caso peruano foi apenas o primeiro precedente de uma jurisprudência mais robusta. Como já mencionado, a Corte Interamericana também condenou processos de impeachment de juízes constitucionais conduzidos no Equador. Ao analisar o caso, a Corte identificou que a remoção desses magistrados ocorreu exclusivamente em razão de divergências quanto ao conteúdo de suas decisões. O tribunal assentou, então, que, “*à época dos fatos, o marco jurídico vigente sobre os processos de destituição não permitia que esse tipo de procedimento fosse realizado contra os juízes pelas decisões que tomaram, e que as ações do Congresso Nacional foram arbitrárias e contrárias ao direito interno*”.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso do Tribunal Constitucional v. Peru*, sentença de 31 de janeiro de 2001 (tradução livre).

Essa seria, na visão da Corte Interamericana, “*uma prova clara do comprometimento da independência judicial neste caso*”.⁷³

Em outro caso também citado neste parecer, que envolveu o afastamento irregular de juízes constitucionais no Paraguai, a Corte foi além, assentando que a própria Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos proíbe a abertura de processo de impeachment contra juízes por conta das suas decisões. Eventual responsabilização não poderia se fundamentar “*no conteúdo das decisões que tenham proferido, entendendo-se que a proteção da independência judicial impede a atribuição de responsabilidade pelos votos e opiniões emitidos no exercício da função jurisdicional, salvo nos casos de infrações intencionais ao ordenamento jurídico ou de comprovada incompetência*”, pois, “[d]o contrário, as autoridades judiciais poderiam ser submetidas a interferências indevidas no exercício de suas funções”.⁷⁴

A sentença mais recente, porém, é a do caso dos magistrados da Corte Suprema de Justiça de Honduras, também referido neste parecer. Assim como nos outros, esses juízes sofreram impeachment após declararem a inconstitucionalidade de uma lei sobre segurança pública. Ao proferir a sentença em 2023, a Corte Interamericana reiterou que “*as opiniões expressas nas sentenças pelas autoridades judiciais não podem servir de fundamento para a remoção do magistrado pelo Poder Legislativo*”. O processo de impeachment desses agentes “*não deve se basear no conteúdo das decisões que tenham proferido, entendendo-se que a proteção da independência judicial impede a atribuição de responsabilidade pelos votos e opiniões emitidos no exercício da função jurisdicional, salvo nos casos de infrações intencionais ao ordenamento jurídico ou de comprovada incompetência*”.⁷⁵ Neste histórico precedente da CIDH, o notável voto concorrente dos juízes Rodrigo Mudrovitsch e Mac-Gregor Poisot registrou o seguinte:

“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]o seria admisible que un magistrado

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso do Tribunal Constitucional (Camba Campos et al.) v. Equador*, sentença de 28 de agosto de 2013 (tradução livre).

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Ríos Avalos e outro vs. Paraguai*, sentença de 19 de agosto de 2021 (tradução livre).

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gutiérrez Navas e outros v. Honduras*, sentença de 29 de novembro de 2023 (tradução livre).

sea destituído sólo porque su decisión es cuestionable, ni aún cuando fue revocada por el 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” .

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.

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.

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.”

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 arrepio do império da lei.”⁷⁶

Como se vê, a Corte Interamericana rejeita firmemente a responsabilização de ministros de Supremas Cortes por discordâncias interpretativas no exercício regular da jurisdição. Essa jurisprudência, em virtude da adesão brasileira à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, constitui parâmetro interpretativo inafastável das garantias fundamentais asseguradas pela Constituição Federal, nos termos do seu art. 5º, §2º. Nesse cenário, ao promover a filtragem do processo de afastamento de seus Minis-

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gutiérrez Navas e outros v. Honduras*, sentença de 29 de novembro de 2023 (tradução livre).

tros, a atuação preventiva do Supremo Tribunal Federal poderá impedir que o Brasil venha a figurar no rol de países responsabilizados internacionalmente por impeachments incompatíveis com os padrões do sistema interamericano.

Ademais, o tema da adequada delimitação das hipóteses de impeachment também vem sendo debatido no Brasil. No campo legislativo, por exemplo, há diversas iniciativas no Congresso Nacional que pretendem endereçar os problemas da defasada Lei de Impeachment de 1950. Destaca-se, nesse ponto, o Projeto de Lei nº 1.388, de 2023, proposto pelo Senador Rodrigo Pacheco a partir do anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas instaurada pelo Senado. No artigo 14 do PL 1.388/2023, após detalhar os crimes de responsabilidade de Ministros do Supremo em nove incisos, o parágrafo único esclarece que “*não configura crime de responsabilidade a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas*”.

Segundo a Exposição de Motivos da Comissão de Juristas, tal previsão revela a tentativa de garantir “*maior precisão à descrição das condutas delitivas*”.⁷⁷ Assim, em atenção “*à garantia constitucional da independência dos juízes, ficou expressamente consignado que não configura crime de responsabilidade a divergência quanto à interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas*”.⁷⁸ Embora a avaliação da correção da proposta legislativa não seja objeto deste parecer, a previsão do parágrafo único do art. 14 demonstra a preocupação quanto à atual disciplina dos crimes de responsabilidade de ministros do Supremo. Ainda que nenhuma alteração tenha sido positivada até o momento, trata-se de reconhecimento institucional, inclusive com a constituição de grupo de trabalho de especialistas, acerca da inadequação e da necessidade de reforma da atual redação legal.

A jurisdição nacional também já tangenciou a questão, em casos atinentes a temas conexos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme na defasa da independência judicial. Ao proibir que magistrados fossem chamados à Comissões Parlamentares de Inquérito para prestar esclarecimentos sobre suas decisões, o Tribunal assentou que tal convocação “[c]onfigura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes”.⁷⁹ Nas palavras de Celso de Mello, “*analisada a questão na*

⁷⁷ Senado Federal. Avulso do PL 1388/2023. Exposição de Motivos da Comissão de Juristas, p. 52. Disponível [aqui](#).

⁷⁸ *Ibidem*, p. 54.

⁷⁹ STF. HC 80.539, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 01/08/2003.

perspectiva das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário”, o postulado da convivência harmônica e independente dos poderes “representa obstáculo constitucional ao exercício do poder de investigação legislativa, por parte de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando se tratar, como no caso, do exame de atos ou de atividades de índole estritamente jurisdicional”.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão contra a imputação de crime de responsabilidade a membro do Superior Tribunal de Justiça por divergência acerca de interpretações jurídicas. Ao analisar a matéria, o Plenário do STF reiterou a impossibilidade de responsabilização por “crime de hermenêutica”:

“Agravo regimental na petição. Representação criminal por abuso de autoridade formulado em desfavor de membro do Superior Tribunal de Justiça. Manifesto descabimento. *Medida formulada com base em interpretações de ordem conjectural a respeito de processo decidido na Corte Superior.* Autonomia funcional dos magistrados no exercício do mister jurisdicional, que não podem ser punidos ou prejudicados pelo teor das decisões que proferem (art. 41 da LOMAN). [...]

1. Revela-se manifesto o descabimento da presente representação criminal, na medida em que se imputa a prática de *crime de responsabilidade* por membro do Superior Tribunal de Justiça com base em meras interpretações de ordem conjectural a respeito de processo decidido naquela Corte Superior.

2. Os magistrados gozam de plena liberdade de convicção e autonomia funcional no exercício do mister jurisdicional, sendo certo, ademais, que a própria LOMAN, em seu art. 41, lhes garante o direito de não serem punidos ou prejudicados pelas opiniões que manifestarem ou pelo teor das decisões que proferirem, excetuadas as hipóteses de impropriedade ou excesso de linguagem, o que não é o caso.

3. O Supremo Tribunal já assentou 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 n° 4.744-AgR/DF, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 11/10/19). [...]⁸⁰

⁸⁰ STF. Pet n° 8.787-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 14/07/2020.

Não há dúvida, portanto, de que não pode haver impeachment por mera discordância quanto à interpretação jurídica ou avaliação de fatos e provas, porque isso seria francamente incompatível com a independência judicial. Logo, deve-se conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 39 da Lei nº 1.079/1950, a fim de afastar qualquer leitura que permita a responsabilização de seus Ministros por atos de natureza jurisdicional, quando essa responsabilização se fundar em discordância hermenêutica.

6. Resposta aos quesitos

Em face do exposto, respondemos sinteticamente aos quesitos formulados pela Consulente.

1. Foi recepcionado pela Constituição de 88 o quórum de maioria simples, previsto nos art. 47 e 54 da Lei 1.079/1950, para instauração do processo de impeachment e pronúncia por crime de responsabilidade de ministro do Supremo Tribunal Federal?

O quórum de maioria simples previsto nos artigos 47 e 54 da Lei nº 1.079/1950 é contrário à Constituição, por violar a independência judicial e a separação de poderes. A Constituição de 1988 fortaleceu a independência judicial como cláusula pétrea (art. 60, §4º, III), associada à separação de poderes (art. 2º), e conferiu garantias funcionais aos magistrados (art. 95). Essa proteção é fundamental para que o Poder Judiciário, em geral, e o Supremo Tribunal Federal, em particular, exerçam sua função de guarda da Constituição (art. 102, *caput*), sobretudo em casos que exijam atuação contramajoritária. No entanto, a instauração do processo de impeachment de ministros do STF por maioria simples, com a suspensão automática do ministro acusado de suas funções, expõe a Corte ao arbítrio de maiorias legislativas momentâneas, fragilizando o funcionamento independente do Judiciário, que é essencial para a manutenção da democracia e do Estado de Direito.

Essa interpretação não implica qualquer contradição com o fato de o Supremo Tribunal Federal ter decidido, na ADPF 378, que o início da segunda fase do impeachment de Presidente da República depende apenas do voto da maioria simples do Senado. Há diferenças significativas entre as situações. Afinal, no caso de ministro do Supremo, não há participação prévia da Câmara dos Deputados, que não precisa autorizar, por quórum

de dois terços, a instauração do processo. Essa ausência de participação da Câmara dos Deputados facilita a deflagração do processo de impeachment, e, quando se soma ao quórum de maioria simples, previsto na Lei nº 1079/1950, gera-se grave desproteção do Poder Judiciário e do STF. A aplicação do quórum previsto nos art. 47 e 54 da Constituição permite que o processo seja aberto por apenas 21 senadores, caso presentes apenas a maioria absoluta de 41 parlamentares na votação. E o mesmo quantitativo de senadores é suficiente para suspender o ministro do STF de suas funções, até o julgamento final do processo de impeachment, o que pode ter impacto sobre todos os processos em andamento na Corte, de que o magistrado participe.

Para se evitar que maiorias de ocasião transformem esse instrumento excepcional em forma de pressão política sistemática, às custas da estabilidade institucional do país, deve-se exigir o quórum qualificado de dois terços do Senado Federal também para as votações de instauração do processo e de pronúncia nos processos por crime de responsabilidade de ministros do STF. Ademais, se o início do processo de responsabilização de um Presidente da República depende de quórum qualificado, tal rigor também deve valer para ministros do STF, para que não haja menoscabo a nenhum dos Poderes. Essa exigência, que decorre da interpretação adequada da Constituição, funcionará como uma barreira institucional proporcional, prevenindo, na medida do possível, o uso estratégico ilegítimo do impeachment contra magistrados.

Portanto, não foram recepcionados os artigos 47 e 54 da Lei nº 1079/1950, na parte em que previram quórum de maioria simples, devendo ser reconhecida a exigência de maioria qualificada de dois terços do Senado tanto para o *recebimento* quanto para a *pronúncia* no processo de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal.

2. É possível que as decisões do Senado quanto ao recebimento denúncia e à pronúncia do acusado sejam tomadas sem a garantia da ampla defesa do Ministro denunciado?

Não é possível que o Senado delibere sobre o recebimento da denúncia ou sobre a pronúncia sem que o respectivo ministro do STF possa se defender. A Constituição de 1988 garante aos acusados em geral o direito ao contraditório e à ampla defesa. No caso de impeachment de Presidente da República, a jurisprudência se assentou no sentido de que, em todas as decisões dos Plenários das Casas, inclusive nas da Câmara dos Deputados, deve-se assegurar a manifestação do denunciado. No caso de impeachment de ministro do Supremo Tribunal Federal, tal garantia constitucional deve incidir de modo a

promover à interpretação conforme dos artigos 45 e seguintes da Lei nº 1.079/1950, garantindo-se aos ministros acusados a ampla defesa desde a etapa de recebimento da denúncia.

3. É constitucionalmente correta a interpretação do art. 39 da Lei nº 1.079/1950 que permita a responsabilização de Ministros do Supremo Tribunal Federal por divergência quanto a atos de natureza jurisdicional?

O impedimento de ministros do Supremo Tribunal Federal em razão de divergências em relação às suas decisões não é compatível com a independência judicial e a separação de poderes, que configuram cláusulas pétreas e bússolas interpretativas da legislação infraconstitucional. Por isso, é preciso realizar interpretação conforme a Constituição do art. 39 da Lei nº 1.079/1950, para evitar que a tessitura aberta de suas previsões possibilite instaurações de processos e afastamentos ilegítimos, por “crime hermenêutico”, para usar a conhecida expressão de Rui Barbosa. O dispositivo legal, sobretudo em seus incisos IV e V, concebe hipóteses muito vagas de tipificação. Com isso, abre margem para que ministros do STF sejam expostos a processos por impeachment porque atores políticos discordaram de decisões proferidas no regular exercício da atividade jurisdicional.

Esse problema tem sido denunciado mundo afora, como se vê das manifestações relatora Especial sobre a independência de juízes e advogados da ONU, e da Comissão de Veneza. Na mesma linha, a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos rejeita firmemente a possibilidade de ser responsabilizar juízes em razão de discordâncias em relação a decisões judiciais. No Brasil, além das críticas doutrinárias à Lei nº 1.079/1950, houve a recente apresentação do Projeto de Lei nº 1.388, a partir do anteprojeto elaborado por Comissão de Juristas instaurada pelo Senado Federal, que pretende expressamente endereçar essa questão. No plano da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, também há precedente recente contra a imputação de crime de responsabilidade a membro do Superior Tribunal de Justiça por divergência acerca de interpretação jurídica.

Logo, é importante conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 39 da Lei nº 1.079/1950, a fim de afastar qualquer exegese que permita a responsabilização de seus ministros por atos de natureza jurisdicional – seja em relação à interpretação de normas

DANIEL SARMENTO
PROFESSOR TITULAR DE DIREITO
CONSTITUCIONAL DA UERJ

ADEMAR BORGES
PROFESSOR DE DIREITO
CONSTITUCIONAL DO IDP

legais, seja em relação à avaliação de fatos e provas –, por se mostrar francamente incompatível com os princípios constitucionais da independência judicial e da separação de poderes.

É o parecer.

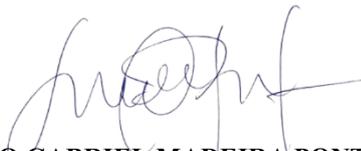
Rio de Janeiro e Brasília, 2 de setembro de 2025.



DANIEL SARMENTO
Professor Titular de Direito Constitucional da UERJ
Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ
Visiting Scholar na Yale Law School



ADEMAR BORGES
Professor de Direito Constitucional do IDP
Doutor em Direito Público pela UERJ
Visiting Scholar no Max Planck Institute for
Comparative Public Law and International
Law



JOÃO GABRIEL MADEIRA PONTES
Doutorando em Direito Público pela UERJ
Mestre em Direito Público pela UERJ



EDUARDO ADAMI
Mestrando em Direito Público pela UERJ