



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 1506707/2025

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.259 (em tramitação conjunta com a ADPF n. 1.260)

Relator : Ministro Gilmar Mendes
Requerente : Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB
Advogado : Pedro Augusto de Freitas Gordilho e outros
Interessado : Congresso Nacional

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

Correção do procedimento regrado pela Lei n. 1.079/1950 que, em desacordo com a Constituição de 1988, ainda prevê: (i) quórum de maioria simples para instauração e pronúncia no Senado (arts. 47 e 54); (ii) afastamento automático do cargo, com perda parcial da remuneração (arts. 57, "a" e "c", e 70); (iii) ampla legitimidade para oferecimento da denúncia (art. 41). Atos da magistratura de integrante do Supremo Tribunal Federal, de conteúdo decisório, praticados segundo o livre convencimento do Ministro, não podem ensejar, nesse domínio de atuação insindicável por outro Poder, a figura de crime de responsabilidade.

É constitucional a extensão da imunidade eleitoral prevista no art. 236, § 1º, do Código Eleitoral às

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

medidas cautelares diversas da prisão, inclusive para candidatos às eleições proporcionais, nos 15 dias que antecedem o pleito, resguardando-se a normalidade democrática. Princípio da igualdade e interpretação sistemática. Precedente tratando de cargos majoritários (ADPF n. 1.226-MC).

Procedência parcial.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar os arts. 47, 54 e 73 da Lei n. 1.079/1950. Pede que os dispositivos sejam *“declarados nulos em face da Constituição de 1946”* ou não recebidos pela atual ordem constitucional. A ação também requer que o art. 319, VI, do Código de Processo Penal, que trata da medida cautelar de suspensão da função pública, receba interpretação conforme a Constituição. Pretende *“afastar qualquer leitura que autorize a sua aplicação, direta ou analógica, ao processo de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal”*.

Dada a coincidência de objetos, esta ação tramita em conjunto com a ADPF n. 1.259/DF, em que a impugnação foi expandida para alcançar também os arts. 39, “4” e “5”; 41; 57, “a” e “c”; 70, todos da Lei n. 1.070/50, além do artigo art. 236, § 1º, do Código Eleitoral.

Estas são as normas questionadas:

Lei n. 1.079, de 10 de Abril de 1950

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

[...]

- 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
- 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decoro de suas funções.

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

- a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final;
- [...]
- c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.

[...]

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

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

Código de Processo Penal

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

[...]

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

Código Eleitoral

Art. 236. § 1º Os membros das mesas receptoras e os fiscais de partido, durante o exercício de suas funções, não poderão ser detidos ou presos, salvo o caso de flagrante delito; da mesma garantia gozarão os candidatos desde 15 (quinze) dias antes da eleição.

A Associação alega que, diferentemente do regramento relativo ao processo de *impeachment* do Presidente da República, a Constituição de 1946 não continha previsão de afastamento de Ministros do Supremo Tribunal Federal com base no recebimento da acusação¹.

¹ A disciplina integralmente contida nos arts. 62, II e 100 da Constituição de 1946.

Art 62. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

[...]

Art 100 - Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão, nos crimes de responsabilidade, processados e julgados pelo Senado Federal.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Entende que havia aí “silêncio eloquente”, e, não, lacuna de formulação. Sustenta que, em face das garantias da inamovibilidade e vitaliciedade, não seria dado ao legislador infraconstitucional estabelecer afastamento cautelar de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O art. 319, VI, do Código de Processo Penal não se aplicaria aos magistrados pelas mesmas razões. Haveria “reserva de Constituição” sobre a temática.

Aponta que a Constituição de 1946 exigia *quorum* de 2/3 dos membros de um dado Tribunal para o afastamento de magistrado pela prática de sanções disciplinares (art. 95, § 4º)². Enfatiza que tais ilícitos eram menos graves do que os crimes de responsabilidade, concluindo que, mesmo admitida a possibilidade de afastamento de Ministros do STF, o quórum qualificado também é devido para as deliberações do Senado Federal, “*seja para o recebimento da denúncia e afastamento do cargo, seja para decretação da perda do cargo*”.

Argumenta que, desde a edição da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), o recebimento de ação penal contra magistrados e o afastamento do cargo dependem do quórum de dois terços. A partir desse marco normativo, nenhuma norma da Lei de *Impeachment* poderia destoar do disposto nos arts. 27 a 29 da Lei Complementar n. 35/79 (LOMAN), razão pela qual o prazo da defesa

² Art. 95, § 4º. Ocorrendo motivo de interesse público, poderá o Tribunal competente, pelo voto de dois terços de seus membros efetivos, propor a remoção ou a disponibilidade do juiz de instância inferior, assegurada, no último caso, a defesa.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

prévia deveria ser de 15 (quinze) dias. Com base nessa premissa, defende a incidência supletiva da LOMAN no rito do *impeachment* de juízes, aqui incluídos os Ministros do STF.

Em consequência, os arts. 47 e 54 da Lei n. 1.079/1950, que se contentam com um consenso de maioria simples, já seriam imprestáveis desde antes da Constituição de 1988. O art. 73 do diploma seguiria a mesma sorte. A inicial diz que, *“no processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal, previsto na Lei n. 1.079/50, é preciso observar, por força do art. 93 da CF/88, não apenas de forma subsidiária as normas do Regimento Interno do Senado Federal e do Código de Processo Penal, mas essencialmente, de forma direta e sobreposta à Lei n. 1.079/50, as garantias contidas nos artigos 27 a 29 da LOMAN [...]”*.

Alega que a previsão de afastamento automático como consequência do recebimento da denúncia, com redução da remuneração, tal como prevista nos arts. 57, “a” e “c”, e 70, viola as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade remuneratória.

Entende que ao Supremo Tribunal Federal caberia, quer declarar a nulidade das normas perante o parâmetro da época, a Constituição de 1946, quer proclamá-las não recebidas pela Constituição de 1988. A primeira hipótese, reconhece, enfrenta precedentes quanto à sua viabilidade. De fato, o instrumento de controle abstrato não se presta

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

à proteção de Constituição que não mais esteja em vigor (ADPFs 33 e 371).

A Associação colaciona parecer dos juristas Daniel Sarmento e Ademar Borges, para quem o *quorum* dos artigos 47 e 54 da Lei de *Impeachment* é contrário à Constituição, devendo ser garantida a “*ampla defesa desde a etapa de recebimento da denúncia*”. Ambos afastam a possibilidade de responsabilização dos Ministros que envolva exame de atos de natureza jurisdicional.

Em acréscimo, na ADPF n. 1.259/DF, o partido SOLIDARIEDADE defende não ser possível a qualquer cidadão provocar o processo de *impeachment* de Ministros, atribuição exclusiva do Procurador-Geral da República, dada a natureza técnico-criminal da ação. Requer que se proceda à interpretação conforme a Constituição do art. 41 da Lei n. 1.070/1950. Quanto ao art. 39, “4” e “5”, requer seja rejeitada toda interpretação que admita sanções político-criminais que suponham revisão de ato típico da função jurisdicional (“crime de hermenêutica”).

Finalmente, impugna o artigo 236, § 1º, do Código Eleitoral, por entender necessário coibir a “*interferência indevida do poder jurisdicional nos certames eleitorais*”, requerendo a proibição de medidas cautelares, inclusive diversas da prisão, “*em desfavor de candidatos, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno*”.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Na ADPF n. 1.259/DF, que tramita em apenso por conexão, foi requerida medida cautelar, *“a fim de que seja declarado, por meio de uma interpretação conforme a Constituição nessa fase preliminar, que: (i) somente o Procurador Geral da República detém legitimidade para oferecer denúncia em processo de impeachment contra Ministro do Supremo Tribunal Federal, de ofício ou a partir de notitia criminis de qualquer cidadão; (ii) a admissão de denúncia em processo de impeachment contra Ministro do Supremo Tribunal Federal deve observar o quórum da maioria qualificada do art. 86 da Constituição Federal; e (iii) em nenhuma hipótese, poderá ser instaurado impeachment contra Ministro do Supremo Tribunal Federal em razão de votos e opiniões proferidas no exercício da função jurisdicional”*.

No mérito, pediu-se *“a confirmação da liminar e a procedência da presente ação, para que: (i) seja declarada a não recepção dos arts. 39, itens 4 e 5; 41; 47; 54; 57, “a” e “c”; 70, da Lei n. 1.079/1950; e (ii) seja fixada interpretação conforme à Constituição do art. 236, § 1º, da Lei n. 4.737/65 (Código Eleitoral), para proibir a adoção de medidas cautelares (inclusive as diversas da prisão) em desfavor de candidatos, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno, por ofensa aos preceitos fundamentais da separação dos poderes, da imparcialidade e independência judicial, do regime democrático, da soberania popular e da liberdade do sufrágio”*.

Na ADPF n. 1.260, não se formulou pedido cautelar. A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) postulou que se *“declare*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

a nulidade (em face da Constituição de 1946) ou a não recepção (em face da CF/88), com efeito ex tunc, de forma a conferir a interpretação conforme à Constituição, no sentido de que (a) as votações no processo de impeachment de Ministro do STF terão de observar o voto da maioria de dois terços no Senado Federal, (b) bem ainda que o afastamento do cargo se dará não de forma automática, podendo ser recusado, (c) sem se cogitar de qualquer redução da remuneração no período do afastamento, e (d) conferindo-se ainda o direito da ampla defesa e do contraditório, nos termos em que foi sustentado; e (e), por fim, seja atribuída interpretação conforme ao inciso VI do art. 319 do Código de Processo Penal, de modo a afastar qualquer leitura que autorize a sua aplicação, direta ou analógica, ao processo de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]".

Instados a prestarem informações, Câmara dos Deputados e Presidência da República não se manifestaram.

A Advocacia do Senado sustentou a validade dos atos impugnados³.

³ A manifestação foi assim resumida (Grifos no original):

DIREITO CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT DE MINISTRO DO STF. LEI 1.079/1950. RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS.

1. Previsão constitucional expressa de responsabilização político-constitucional de Ministros do Supremo Tribunal Federal por crimes de responsabilidade (art. 52, II, da CRFB/1988). Lei nº 1.079/1950 como diploma especial que tipifica condutas e disciplina o rito processual, recepcionada pela ordem constitucional vigente, à luz do art. 85, parágrafo único, da CRFB/1988.

2. Reconhecimento de que a Constituição, ao exigir lei especial para a matéria, atribuiu-lhe caráter exaustivo e vinculante, reafirmando a validade das disposições de natureza material e processual constantes da Lei nº 1.079/1950.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

– II –

A Lei n. 1.079/1950, surgida em quadra histórica bastante distinta da atual, foi concebida para se alinhar com uma Constituição há muito superada, o que recomenda olhar atento para problemas de compatibilidade com a Constituição em vigor.

O Supremo Tribunal Federal, em precedentes, já promoveu relevantes correções procedimentais na ritualística prevista na Lei de 1950 e em normas regimentais, atualizando-as quando provocado em

-
3. Distinção necessária entre garantias funcionais da magistratura — vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade — e o regime próprio de responsabilidade política, de natureza diversa da responsabilidade jurisdicional ou disciplinar, com finalidades distintas de tutela do interesse público e da higidez institucional.
 4. Compatibilidade da aplicação subsidiária do Regimento Interno e do Código de Processo Penal (art. 73 da Lei nº 1.079/1950), em respeito ao princípio da separação dos Poderes e à autonomia do Legislativo na condução de processos político-constitucionais.
 5. Constitucionalidade do afastamento cautelar automático e da redução temporária de vencimentos (art. 57), medidas de índole provisória, reversível e não sancionatória, sujeitas à revisão e controle pelo Senado.
 6. Vedações à criação, por via interpretativa, de novo regime jurídico não previsto no texto constitucional ou na lei especial para o processo de *impeachment*.
 7. Prevalência dos princípios republicano, da separação de Poderes, da segurança jurídica e da concordância prática, assegurando o equilíbrio entre a independência judicial e a responsabilidade política das altas autoridades.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

episódios dos impedimentos de Fernando Collor (MS n. 21.564)⁴ e de Dilma Rousseff (ADPF n. 378)⁵.

No Caso Collor (MS n. 21.564), por exemplo, foi corrigido o prazo de manifestação do Presidente da República perante a Câmara dos Deputados previsto no Regimento Interno (art. 52, II, RICD)⁶, de cinco para dez sessões.

A retificação se assentou na técnica decisória de conformação de norma infraconstitucional ao que estabelece a Constituição Federal. O proceder vem sendo denominado na literatura constitucionalista francesa "*d'imprégnation de l'ordre juridique par les normes constitutionnelles*", "*irradiation*", "*irrigation*", dentre outras expressões congêneres inventariadas por Louis Favoreu⁷. Favoreu salienta que o

⁴ STF, MS n. 21.564, Pleno, rel. o Min. Octavio Gallotti, rel. p/ ac. o Min. Carlos Velloso, DJ 23.09.92. Mandado de Segurança impetrado em favor do Sr. Fernando Affonso Collor de Mello, então presidente da República Federativa do Brasil, contra ato do presidente da Câmara dos Deputados, que teria instaurado processo de *impeachment* contra o impetrante pela suposta prática de crime de responsabilidade. Tecnicamente, a defesa alegou que a autoridade coatora não teria atuado conforme a lei no estabelecimento dos procedimentos de admissibilidade da denúncia ou autorização para a instauração do processo de *impeachment*, razão pela qual haveria nulidade em relação às normas editadas.

⁵ STF, ADPF n. 378-MC, Pleno, rel. o Min. Edson Fachin, red. p/ ac. o Min. Roberto Barroso, DJe 08.03.2016.

⁶ Após o julgamento, a Câmara dos Deputados deu nova redação ao texto do dispositivo. Esta é a redação atual: Art. 52. Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir: I - cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 58, de 1994) II - dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 58, de 1994).

⁷ FAVOREU, Louis. La Constitutionnalisation de l'Ordre Juridique. Considérations Générales. *Revue Belge de Droit Constitutionnel*. n. 3, Bruxelles: 1998. pp. 233-234.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

fenômeno da progressividade, que a jurisdição constitucional não pode ignorar, enseja uma "*coloration progressive de l'ordre juridique*", de sorte que o ordenamento jurídico vai, aos poucos, sendo colorido pela Constituição⁸. É o que tem sido feito pelo Supremo Tribunal Federal em relação à Lei de *Impeachment*, ao reconstruir gradualmente a sua compatibilidade com princípios e regras da Constituição em vigor.

Na ADPF n. 378 (Caso Dilma), a Corte avançou nesse processo vindo a definir: (i) o papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment*; (ii) a forma do voto (secreto ou aberto); (iii) o tipo de candidatura para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados (indicação pelo líder do partido ou candidatura avulsa); (iv) os critérios para formação de tal Comissão; (v) o conteúdo do direito de defesa e (vi) o momento oportuno para o afastamento do investigado do exercício do cargo.

A sistematização do instituto do *impeachment* segue curso e, nesta demanda, a Corte é chamada a novas adequações.

O STF não teve, até aqui, a oportunidade de apreciar o tema do devido processo legal aplicável ao pedido de *impeachment* contra os seus próprios Ministros. A situação é consideravelmente distinta das enfrentadas no Caso Collor e no Caso Dilma, dada o referencial bicameral da responsabilização do Chefe do Executivo e o rito

⁸ No original: "*l'idée d'une progressivité de cette imprégnation ou irrigation de l'ordre juridique*". FAVOREU, Louis. La Constitutionnalisation de l'Ordre Juridique. Considérations Générales. *Revue Belge de Droit Constitutionnel*. n. 3, Bruxelles: 1998. p. 234.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

unicameral do processo de impedimento de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Para fins comparativos é útil referir como se dá o *impeachment* do Presidentes da República.

Formalizada a acusação por crime de responsabilidade contra Presidente da República, mediante representação subscrita por qualquer cidadão no pleno gozo dos direitos políticos, tem-se:

- Juízo de deliberação efetuado pela Presidência da Câmara dos Deputados, em cujo âmbito será analisada a admissibilidade;
- Formação de Comissão Especial, cujos membros são indicados pelas lideranças partidárias (art. 33, § 3º, RICD)⁹, para a função precípua de elaborar um parecer que sintetiza as conclusões sobre a admissibilidade – agora apreciada de forma colegiada, não monocraticamente, e mais substantiva;
- 10 (dez) sessões para apresentação de defesa do Presidente da República¹⁰;
- 5 (cinco) Sessões para que a Comissão Especial exare parecer sobre o mérito da admissibilidade;
- O Plenário da Câmara dos Deputados votará, então, se será instaurado o processo de *impeachment*.

⁹ STF, ADPF n. 378-MC, Pleno, rel. o Min. Edson Fachin, red. p/ ac. o Min. Roberto Barroso, DJe 08.03.2016.

¹⁰ STF, MS n. 21.564, Pleno, rel. o Min. Octavio Gallotti, rel. p/ ac. o Min. Carlos Velloso, DJ 23.09.92.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Antes de a Comissão Especial elaborar o seu parecer, o Presidente da República dispõe de 10 (dez) sessões para exercer a sua defesa, com vistas a influir no teor do documento (art. 218, § 4º, RICD). O parecer é submetido a votação em Plenário, sempre em escrutínio aberto. Sendo o caso, uma resolução autoriza o prosseguimento do feito.

Dois pontos merecem realce nesse procedimento: (i) garante-se ao Chefe do Executivo a ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88) durante o procedimento prévio ao parecer da Comissão Especial¹¹ e (ii) a Câmara dos Deputados somente poderá autorizar a instauração do processo contra o Presidente *por dois terços de seus membros* (art. 51, I, CF/88). Essa foi a medida do consenso que o constituinte entendeu consoar à gravidade do juízo a ser exercido, até para a proteção da estabilidade institucional.

Somente cumprida esta etapa – inexistente no processo de responsabilização por *impeachment* de Ministros do STF –, o Senado será chamado a agir.

No Senado, tem-se:

- Formação de Comissão Especial que apresentará parecer sobre novo juízo de admissibilidade¹²;

¹¹ STF, ADPF n. 378-MC, Pleno, rel. o Min. Edson Fachin, red. p/ ac. o Min. Roberto Barroso, DJe 08.03.2016.

¹² STF, ADPF n. 378-MC, Pleno, rel. o Min. Edson Fachin, red. p/ ac. o Min. Roberto Barroso, DJe 08.03.2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

- Decisão do Plenário do Senado sobre se receberá a denúncia, a ser tomada mediante **maioria simples**;
- Se aprovado parecer da Comissão Especial, **suspensão das funções presidenciais por até 180 dias**;
- Instrução;
- Julgamento presidido pelo Presidente do STF, que deverá observar o *quorum* de dois terços.

No julgamento da ADPF n. 378-MC, o Pleno do STF reconheceu o direito de defesa prévia também antes de recebida a acusação no Senado, a despeito da ausência de previsão expressa na Lei n. 1.079/1950. Entendeu, por igual, que o interrogatório do acusado deve ser o último ato de instrução do processo, por ser instrumento de autodefesa, que integra o conjunto das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A diferença desse processo de *impeachment* para o do Ministro do Supremo Tribunal Federal já se dá a ver na circunstância de não se prever, aqui, procedimento bifásico. Somente o Senado atua e desempenha, a um só tempo, o juízo de admissibilidade e o de pronúncia. Profere, enfim, a decisão de mérito para autorizar que o acusado seja processado e julgado pela mesma Casa legislativa.

Da mesma forma que o Constituinte entendeu que a gravidade intrínseca à admissão mesma do processo de *impeachment* contra o titular de Poder Executivo exige a autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (art. 51, I, CF/88), há que se

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

tomar igual parâmetro em se tratando de iniciar processo de afastamento de titular do Poder Judiciário. A maioria para a abertura do procedimento e para a pronúncia prevista nos arts. 47 e 54 da lei de 1950 deve-se tornar qualificada pela necessidade da anuência de dois terços dos Senadores, diante do influxo da sistemática constitucional de 1988.

Repare-se que a situação é distinta da que animou a ADPF n. 378 e o MS n. 21.564. Nesses precedentes, a maioria simples dizia respeito a *confirmação* da instauração do processo de *impeachment*, que já havia colhido a larga maioria no processo de admissibilidade na Câmara dos Deputados, Casa em que também a defesa já havia sido amplamente exercida.

Disso se colhe que as repercussões traumáticas da abertura do procedimento de *impeachment* de um titular de Poder exigem, pela sistemática constitucional em vigor, reflexão acentuada e consenso elevado. Por isso, a maioria de 2/3 que a Constituição de 1988 expressamente prevê para o afastamento do Presidente da República deve também, por motivos da mesma ordem, ser estendida para o início do processo de *impeachment* no Senado Federal de membro do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, a inteligência do processo de *impeachment* de magistrado não pode prescindir da consideração das garantias essenciais para o regime democrático com que o constituinte cercou a magistratura. Todo Juiz tem assegurada a independência que o

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

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

Para que a medida de afastamento antes da decisão final viesse a recair sobre o Presidente da República, o constituinte foi expresso (art. 86, § 1º, II, CF/88)¹³. A Constituição da República não o estabeleceu para o Ministro do STF. Ao não prever a providência de graves consequências para o Ministro e para o próprio Tribunal, o constituinte foi coerente com os cuidados que estimou devidos para assegurar a independência do magistrado em face de incursões de outro Poder.

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

O afastamento automático previsto pelo constituinte de 1988 para o Presidente da República não se aplica ao Ministro do STF, quer por uma compreensão literal dos dispositivos da Constituição, quer por

¹³ Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: [...] II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

sua inteligência sistemática, quer pelo que indica a sua leitura teleológica.

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

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

O artigo 73 da Lei n. 1.079/1950 fixa que, “no processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal". A norma do art. 319, VI, do CPP não atende ao condicionante do próprio art. 73 da lei de 1950: simplesmente não é aplicável ao caso.

Se é exato que a interpretação do texto não dispensa o contexto em que o ato normativo se insere, com maior razão a convicção que anima este parecer se robustece. Bem se sabe que, em diversas regiões do mundo, os últimos anos têm registrado lances reiterados de hostilidade contra tribunais constitucionais. A erosão democrática em toda parte em que o autoritarismo populista força a sua entrada tem início, com eloquente frequência, em atos que acutilam os tribunais constitucionais, por meios diferenciados, visando à captura das Cortes.

Entre nós, se nos restringirmos a um recorte temporal entre 1985 e 2008, há pesquisadores que situam, então, o Brasil na última posição do *ranking* da América Latina no que diz com a gravidade de risco de ataques violentos corrido por juízes e tribunais – éramos o país menos vulnerável¹⁴. Basta que se recorde o episódio de 8 de janeiro de 2023, a tentativa de golpe com o seu foco feroz até contra a integridade e até a vida de magistrados da mais alta Corte do país, que certamente teremos, mais proximamente no tempo, um retrato diferente, de rápido e inquietante giro no ambiente institucional.

¹⁴ HELMKE, Gretchen. STATON, Jeffrey K. The Puzzling Judicial Politics of Latin America, 2011. pp. 306-331. Cambridge University Press. In: Courts in Latin America. Edited by Gretchen Helmke, Julio Rios-Figueroa. p. 310.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Num campo de ações diversas de cunho disruptivo, o pedido de *impeachment* contra integrantes do Supremo Tribunal vem sendo reiterado, em manifesto desvirtuamento da sua finalidade republicana e pouco escondendo do seu propósito retaliatório. O fenômeno é crescente e já havia sido identificado na última década, conforme trabalhos que se ocuparam do tema:

Será ilícita [a representação pelo *impeachment* de juízes] quando banalizada de maneira populista e demagoga, atentando contra a independência de um magistrado e, por conseguinte, do Estado de Direito. Por exemplo, em 1997, o Tribunal Constitucional do Peru tentou impedir o terceiro mandato de Fujimori. O preço foi o *impeachment* de quase metade dos seus juízes (3/7).

A propósito, no Brasil, em 2018, mais de 80% dos pedidos de *impeachment* dos ministros do STF haviam sido protocolizados após 2015, sinalizando uma recente e explosiva tendência¹⁵.

Em outubro de 2025, somaram-se 78 pedidos de *impeachment* de Ministros do STF, numa indicação da banalização do instrumento¹⁶. Esses dados tornam cabido considerar que uma democracia substantiva deve ser capaz de resistir à utilização de instrumentos democráticos para alcançar propósitos autoritários¹⁷.

¹⁵ FONTELES, Samuel Sales. **Direito e Backlash**. 2^a ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 93. (Sem grifos no original)

¹⁶ Dado disponível mediante consulta ao sítio eletrônico do Senado: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em 09.10.2025.

¹⁷ LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I e II. **The American Political Science Review**, vol. XXXI, n° 03 e 04, Jun. e Ago, 1937, pp. 417-432 e 638-658: “[...]

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Decerto que uma legitimação universal para pedidos de *impeachment* contra Ministros do Supremo Tribunal Federal configura fator influente para a tendência de incremento de busca desse instrumento. Cabe, neste ponto, a reflexão sobre a legitimidade ativa para provocar o Senado ao exercício da sua competência sancionadora do crime de responsabilidade.

Novamente, para se ferir o tema da legitimidade para pleitear o impedimento, é oportuno distinguir situações, a partir da natureza dos cargos que atraem o interesse da legislação sobre crime de responsabilidade.

No *impeachment* de Presidente da República, há sentido em investir qualquer cidadão da capacidade de propor o processo respectivo. O legislador de 1950 efetivamente permite “a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados” (art. 14).

A responsabilidade política do Chefe de Estado é elemento republicano essencial. No presidencialismo, a responsabilidade do Chefe do Executivo ganha especial relevo, dada extensão dos poderes políticos que desempenha, a atrair tanto maior dever de prestação de

every possible effort must be made to rescue, even at the risk and cost of violating fundamental principles". Na defesa de que se afigura legítimo restringir a liberdade de intolerantes quando instituições sociais periclitam: RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, pp. 216-220. Em sentido semelhante: aquilo que ficou conhecido como paradoxo da tolerância, que consta de nota da obra POPPER, Karl R. *The Open Society and Its Enemies*: The Spell of Plato. Princeton: Princeton University Press, 1971.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

contas (*accountability*). Daí Paulo Brossard, traçando distinção sugestiva, anotar que "*no sistema parlamentar, porque não governa, o Presidente é politicamente irresponsável*"¹⁸.

A observação é significativa, porque também os juízes não governam. Magistrados não são governantes. O escopo da sua responsabilização também há de ser diferenciado.

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

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

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

¹⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1964. p. 36.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

se falar na função contramajoritária que assinala os afazeres do Supremo Tribunal Federal.

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

A responsabilização do Ministro do STF conta, portanto, com característica singular que se deduz da interpretação sistemática e teleológica da Constituição. Essa responsabilização há de ter sentido fincado, prioritária e primacialmente, no seu aspecto criminal, mais do que no aspecto político de avaliação de desempenho.

A prevalecer a natureza criminal da responsabilização, bem como diante das medidas constitucionais de garantia da independência do Poder Judiciário e dos próprios integrantes do seu Tribunal máximo, é de se reconhecer a contradição em se admitir que todo e qualquer cidadão possa levar o Ministro do STF ao processo que pode resultar na sua condenação e afastamento, como permite a lei de 1950.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

Presente essas premissas, a necessidade de especial cuidado com as consequências institucionais da imputação a Ministro do STF do cometimento de crime e dado o sistema constitucional típico de processo e julgamento por crimes atribuído a Ministro do Supremo Tribunal Federal, há de se deduzir do sistema constitucional a legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República para deduzir acusação por crime de responsabilidade perante o Senado Federal.

Reitere-se que a legitimidade para a acusação por esse tipo de crime não é assunto de resolução expressa pelo constituinte. A legitimidade amplíssima está assentada na legislação de 1950, no art. 41 da Lei n. 1.079. Como se vê, a opção não mais condiz com o momento constitucional diverso daquele em que se tornou norma. É o caso de se dar o dispositivo como não recebido pelo constituinte de 1988, esclarecendo-se a legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República para o ato.

*

O *impeachment* de Ministros do STF decerto que não pode ter como fato gerador ato de interpretação do Direito, independentemente do acerto ou desacerto segundo a visão do examinador. De toda sorte, nenhuma das hipóteses enumeradas na Lei n. 1.079/1950, no art. 39, autoriza deduzir um ilícito pautado no conteúdo decisório da função jurisdicional.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

De todo modo, não há por que assentar essa verdade indisputável, integrante da História do direito brasileiro, uma vez não caracterizada evidência de risco de retrocesso nessa compreensão por parte das autoridades do Senado Federal. Não há ato de autoridade que consubstancie atentado aos preceitos constitucionais aqui envolvidos.

Não se disputa que a criminalização do suposto erro de hermenêutica não é apenas um dislate epistemológico, como, desde o início da República, recebeu o firme repúdio, por representar forma extremada de injunção sobre o exercício da jurisdição, reprovável no campo da convivência harmônica e respeitosa entre os Poderes.

Por todos, cite-se Rui Barbosa sobre o “crime de hermenêutica”¹⁹:

Quão perigosa e cruel, realmente, não seria a função do juiz, tendo que responder ainda pelas falhas do seu entendimento! Certo que, se a aplicação das leis fosse sempre singela e fácil, poderia reputar-se culpa grosseira o julgar mal. Mas ninguém ignora que de vez em quando se sentem enleados os melhores espíritos, no discernir o justo do injusto, e enxergar a verdade, quase sempre obscurecida pelos pleiteantes. Ninguém ignora, ainda quão complicado é o estudo da legislação, e a que ponto os raciocínios de um arrazoado hábil dificultam a aplicação dos textos. Qual não será a situação do magistrado, a quem, após os seus trabalhos, só se oferecessem as agressões de litigantes agastados pelo despeito e pelo rancor, com o direito de o responsabilizarem pelos erros do seu critério e da sua razão.

¹⁹ BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XXIII. Tomo III. Posse de Direitos Pessoais. O Júri e a Independência da Magistratura. Ministério da Educação e Cultura. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1896. pp. 236 e 262. (Sem grifos no original)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

[...]

Aí está onde naufraga a **ingenuidade dos que supõem ter**, por esse *manifestamente, delimitado com a precisão de uma raia inequívoca a linha entre o exercício correto e o exercício incorreto do poder confiado aos juízes, para joeirarem a constitucionalidade e a inconstitucionalidade na crítica das leis*. O que é manifesto a um espírito, pode ser duvidoso ao critério de outros, ainda figurando que estes e aqueles ocupem nível superior, emparelhando, ao mesmo tempo, no talento e no desinteresse. **Não se descobriu, até hoje, a pedra de toque, para discernir com certeza absoluta o oiro falso do verdadeiro na interpretação dos textos**. E, quando estes são os de uma constituição, lei política, lei das leis, isto é, lei condensadíssima na expressão e no intento amplíssima, os juristas mais eminentes, **os magistrados mais retos podem conscientemente divergir quanto ao alcance de uma frase, de uma fórmula, de um enunciado, ligando-lhe pensamentos diversos, ou limitando-lhe extensões desiguais**. A consequência é que a mesma lei, conferida pelo mesmo padrão constitucional, acontecerá ser contraditoriamente julgada válida e nula, sem que de uma e outra parte haja quebra na competência, ou na sinceridade.

A inteligência informa a Lei n. 13.869/2019, no ponto em que dispõe: “*a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade*” (art. 1º, § 2º).

A Constituição Federal não admite, enfim, que o conteúdo de decisões jurisdicionais fundamente a imputação de crime de responsabilidade a Ministros do STF. Veda -se, por força dos princípios da separação de Poderes e da independência judicial, qualquer forma de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

responsabilização fundada na interpretação ou aplicação do Direito pelo julgador.

À Procuradoria-Geral da República, porém, não se provou existir ato do Poder Público que desafie essa inteligência.

*

A ADPF n. 1.259 impugna, por último, matéria estranha ao *impeachment* de Ministros do STF. Trata-se do artigo 236, § 1º, do Código Eleitoral, por força do qual candidatos não podem ser presos ou detidos nos quinze dias que antecedem a eleição, salvo em flagrante delito.

A requerente postula interpretação conforme a Constituição, para expungir do dispositivo a exegese que permite fixar medidas cautelares diversas da prisão a candidatos nas eleições proporcionais.

O Supremo Tribunal Federal já apreciou tema análogo, tendo assegurado essa imunidade aos candidatos do pleito majoritário²⁰:

Referendo na Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Decisão proferida pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça no MISOC no 209/DF (2022/0245591-9). 3. Determinação do afastamento cautelar de Paulo Suruagy do Amaral Dantas do exercício do cargo de Governador do Estado de Alagoas. 4. Controvérsia constitucional de elevada significação para o Estado Democrático de Direito. Cabimento. 5. **Proibição de adoção de medidas cautelares (inclusive as diversas da prisão) em desfavor de candidato a cargo do Poder Executivo**

²⁰ STF, ADPF n. 1017, Pleno, rel. o Min. Gilmar Mendes, DJe 15.08.2023 (Sem grifos no original).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF N. 1.259 — EM TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM ADPF N. 1.260

e demais cargos majoritários, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno eleitoral. 6. Preenchimento dos requisitos para a concessão do remédio cautelar vindicado. 7. Revogação da medida cautelar de afastamento do mandato estabelecida pelo STJ no MISOC n. 209/DF. 8. Medida cautelar referendada.

A seguir a máxima hermenêutica da *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*²¹, é de se considerar que o valor da normalidade das eleições justifica a restrição episódica de cautelares penais.

O parecer é pelo conhecimento das arguições, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos na forma exposta na fundamentação deste parecer.

Brasília, 09 de outubro de 2025.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

²¹ Prestigiada pelo STF, como exemplifica o RE n. 666418 AgR, Primeira Turma, rel. o Min. Luiz Fux, DJ 15.06.2012.