



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL GILMAR MENDES, RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DES-
CUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1259 E Nº
1260.**

Processo Senado nº 00200.016569/2025-05

REQUERENTES: SOLIDARIEDADE e ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB.
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**DIREITO CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT DE MINISTRO DO STF. LEI
1.079/1950. RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DISPOSITIVOS IMPUG-
NADOS.**

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.
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. Vedação 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.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 205, §§ 3º e 5º, 80 e 31 da Resolução nº 58, de 1972, com a redação conferida pela Resolução nº 6, de 2024 (Regulamento Administrativo do Senado Federal), que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico advocacia@senado.leg.br, vem prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1259, proposta pelo SOLIDARIEDADE e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1260, proposta pela ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

As ações em exame têm por objeto dispositivos específicos da Lei nº 1.079/1950, notadamente os artigos 39, itens 4 e 5, 41, 47, 54, 57, "c", e 73 que disciplinam as regras relativas ao processamento da denúncia por crime de responsabilidade contra Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Senado Federal.

Além disso, na ADPF 1259 pede-se que seja conferida interpretação conforme ao 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 (quarenta e oito) horas seguintes ao término de eventual segundo turno.

Por sua vez, na ADPF 1260 requer-se que seja dada interpretação conforme ao inciso VI do art. 319 do Código de Processo Penal, para que seja vedada a sua



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

aplicação ao processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O texto dos dispositivos mencionados é o seguinte:

Lei nº 1.079

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

(...)

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

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

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pêlos 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: (...)

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

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.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Código Eleitoral

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

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

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;

Em relação aos dispositivos da Lei 1.079/1950, alega-se sua inconstitucionalidade por ofensa à Constituição de 1946 ou, ainda, a sua não-recepção integral pela Constituição Federal de 1988.

Em breve síntese dos argumentos do requerente, narra a petição inicial da ADPF nº 1259, que *"a remoção de Ministro do STF, à luz da separação de poderes modelada pela Constituição Federal de 1988, não poderia, em hipótese alguma, decorrer de contrariedade de maiorias políticas fugazes em relação a atos jurisdicionais típicos"*. Segue argumentando que *"(...) a filtragem constitucional da Lei n. 1.079/1950 realizada pelo STF ficou restrita ao contexto normativo aplicável ao impeachment de Presidente da República, sem que houvesse uma análise compreensiva do que teria sido recepcionado ou não da Lei do Impeachment em relação ao impedimento de Ministros do Supremo Tribunal Federal."*



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Afirma que *"Considerando que há previsão constitucional específica sobre o quórum qualificado apenas para o caso de impeachment contra Presidente da República, criou-se uma verdadeira lacuna, neste ponto, no que se refere à admissão de denúncia por crime de responsabilidade quanto aos demais cargos, tais como Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República. (...) Por outro lado, o texto da Lei do Impeachment – em completa desconformidade com a Constituição Federal – permite que a maioria simples do Senado Federal admita a denúncia e instaure um processo de impeachment contra Ministro do Supremo Tribunal Federal. À luz da Constituição Federal de 1988, não se pode admitir que apenas 21 Senadores da República, se presentes 41 na votação, aceitem uma denúncia e instaurem processo de impeachment contra Ministro do STF, com o consequente afastamento imediato dele do cargo. O acolhimento dessa possibilidade – amparada no art. 57, "a", da Lei n. 1.079/1950 (outra norma não recepcionada pela Constituição Federal, conforme se demonstrará adiante) – viola frontalmente a cláusula pétrea de separação dos poderes e seu consectário do Poder Judiciário independente, sem contar a especial agravante de deixar a Constituição desprotegida frente às vontades arbitrárias das maiorias políticas ocasionais, à mesma proporção que fragiliza seu guardião maior, o STF".*

Alega ainda, que *"o arranjo institucional vigente contém uma relevante contradição: o quórum para instaurar o processo de impeachment e, conseqüentemente, afastar um Ministro do Supremo Tribunal Federal, é menos rigoroso do que o exigido para aprovar sua indicação ao cargo" e que "a ausência de robustas salvaguardas funcionais aos Ministros do STF esvazia a efetividade do catálogo de direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente das minorias dependentes da jurisdição constitucional para não serem "atropeladas" pelas maiorias políticas".*

Fundamenta sua tese dizendo que *"As garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, asseguradas aos Juízes pelo art. 95*



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

da Constituição Federal, simbolizam a proteção institucional conferida ao Poder Judiciário com o objetivo de viabilizar sua independência e imparcialidade, que restam materializadas na formação do livre convencimento motivado, lastreado nas provas dos autos, sem ingerência de pressões das forças políticas e econômicas potencialmente atingidas pelas decisões judiciais. Tais garantias demandam também uma revisão do art. 41 da Lei n. 1.079/1950, que permite a "qualquer cidadão" a apresentação da denúncia do impeachment".

No tocante aos arts. 57, "a" e "c", e ao art. 70 da Lei 1079, defende que "(...) a possibilidade de afastamento automático de Ministro do STF não encontra qualquer guarida na Constituição Federal de 1988, à luz da garantia de vitaliciedade dos Juízes, que somente poderão perder seu cargo por força de sentença transitada em julgado, nos termos do art. 95, I, da CF/88. Logo, por analogia, nos casos de impeachment, não deve ser admitido o afastamento sumário do seu cargo, antes do fim efetivo do processo; (...) Também deve ser impugnado o art. 57, "c", da Lei n. 1.079/1950, que prevê ao Ministro do STF alvo de processo de impeachment a perda, até sentença final, de um terço dos vencimentos, sem prejuízo do pagamento posterior em caso de absolvição. Essa regra redutora do montante percebido mensalmente a título de subsídio atenta contra a garantia constitucional da irredutibilidade de subsídio e, não por outra razão, encontra-se em descompasso com a sistemática prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). (...) Por consequência, em razão da não recepção do art. 57, "c", da Lei n. 1.079/1950, o art. 70 da citada Lei, na parte que se conecta com aquele, também deve ser afastado do ordenamento jurídico", reforçando que "De todo modo, mesmo que se considerem recepcionados os arts. 47 e 54 da Lei n. 1.079/1950, bem como a consequência legal do art. 57, "a", do mesmo diploma legal, ainda assim deve ser concedida interpretação conforme a Constituição para ser observado o quórum da maioria qualificada de dois terços para o afastamento de Ministros do STF, sob pena de violação ao art. 95, I, da CF/1988".



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Já quanto ao art. 41, assevera que *“o Supremo Tribunal Federal consolidou a jurisprudência no sentido de que, no caso dos Ministros de Estado, a expressão “qualquer cidadão” não implica, automaticamente, uma legitimidade ativa ampla para deflagrar o processo de impedimento de um Ministro. O impeachment de Ministros de Estado não teria a configuração apenas de um juízo político, mas a natureza de uma ação penal pública, de tal forma que apenas a Procuradoria-Geral da República poderia deflagrar o processo de impedimentos desses cargos. Aos cidadãos, caberia apenas realizar a notitia criminis. (...) A despeito de não tratar diretamente da hipótese de julgamento de Ministros do Supremo Tribunal Federal, que ocorre pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, II, da CF/1988, é possível estender a interpretação concedida pelo STF na Pet n. 1.954, com ainda mais razão, para os demais casos previstos na Lei de Impeachment, tais como Ministros do STF e Procurador-Geral da República. Afinal, o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal é uma função eminentemente técnico-jurídica, não à toa, uma das condições para a assunção do cargo é o “notável saber jurídico”, conforme o art. 101 da CF/1988. A sua aprovação pelo Senado Federal tem o condão de fornecer um escrutínio legislativo (e político-popular) à nomeação, sem que isso torne o cargo político. Nessa esteira, o processo de impeachment contra Ministro do Supremo Tribunal Federal e seu afastamento do cargo somente pode ser deflagrado pela Procuradoria-Geral da República, sendo a petição de “qualquer cidadão” recebida como mera notitia criminis”.*

Ademais, a petição inicial requer que se *“conceda interpretação conforme a Constituição ao art. 39, itens 4 e 5, da Lei n. 1.079/1950, que enuncia tipos de crimes de responsabilidades muito vagos, viabilizando, a partir da sua redação original, a temerária instauração de processo de impeachment em decorrência da mera discordância em torno da aplicação da lei.”*, argumentando que *“(...) qualquer conduta de um Ministro do STF poderá ser enquadrada na tipificação aberta dos itens 4 e 5 do art. 39 da Lei n. 1.079/1950, caso haja uma visão casuística ou censuradora por parte órgão responsável pela admissão e pelo processamento do impeachment”.*



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Ainda, requer-se que *"Face à relação de complementariedade entre extremos que igualmente abalam o Estado Democrático de Direito e o equilíbrio entre os Poderes: de um lado, a imputação de responsabilidade político-administrativa em razão de mera contrariedade ou inconformismo do sistema político com o conteúdo de ato jurisdicional típico e, por outro, a interferência indevida do poder jurisdicional nos certames eleitorais", justifica dizendo que "(...) no julgamento cautelar da ADPF 1017, o STF fixou interpretação conforme à Constituição do mencionado dispositivo legal no sentido de aplicar tal imunidade para todos os postulantes a cargos eleitorais majoritários, proibindo medidas cautelares, inclusive as diversas da prisão, na faixa temporal indicada na sua literalidade, bem como entre os dois turnos eleitorais. (...) a presente arguição vai além do que delineado naquela, porquanto objetiva interpretação conforme à Constituição do art. 236, § 1º, do Código Eleitoral para abarcar todo e qualquer candidato, e não apenas os postulantes a cargos majoritários, na salvaguarda frente a medidas cautelares, inclusive as diversas à prisão, tais como a imposição do uso tornozeleira eletrônica ou a proibição de frequentar comícios ou reuniões pública" pleiteando, assim, "a fixação de interpretação conforme à Constituição do art. 236, § 1º, 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 fim, a parte requerente formula pedido de concessão de medida cautelar, sustentando que *"Além do requisito da probabilidade do direito, também está demonstrado o perigo na demora que justifica a concessão da medida cautelar ora pleiteada. Antes que a remoção arbitrária de juízes da Suprema Corte brasileira se materialize, e o Brasil passe a figurar em processos da Corte Interamericana de Direitos Humanos por essa razão, ao lado de Equador, Paraguai, Peru, Honduras, requer-se urgência para que o Supremo Tribunal Federal conceda medida cautelar a fim de que seja declarado, por meio de uma interpretação conforme à Constituição nessa fase preliminar, que: (i) somente o Procurador Geral da*



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

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"

Na petição inicial da ADPF 1260, o requerente sustenta que a Constituição de 1946 não fazia "Nenhuma referência à decisão proferida no recebimento da denúncia contra ministro do STF e, portanto, também nenhuma referência à possibilidade de decretar-se o afastamento do membro do STF quando do recebimento da denúncia, por crime de responsabilidade" e que "A única previsão de afastamento do cargo, em face do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, estava vinculada ao Presidente da República (...)", de maneira que "(...) a futura lei de crime de responsabilidade não poderia dispor sobre o afastamento de Ministro do STF, quando do recebimento da denúncia, senão com a observância de deliberação do voto de dois terços dos membros do Senado Federal, na medida em que o texto constitucional conferia aos magistrados -- incluídos, por óbvio, os Ministros do STF -- a garantia de somente serem afastados, em sanções disciplinares definitivas (obviamente de menor gravidade), mediante o voto de dois terços dos membros dos Tribunais competentes para julgá-los (Constituição de 1946, art. 95, § 4º.) (...) não apenas a fixação desse quórum (para deliberação do recebimento da denúncia) já se mostrava inconstitucional, como também outros dispositivos (do afastamento automático em razão do recebimento da denúncia e com redução da remuneração), porque claramente violadores das garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos, conferidas aos magistrados (...)".



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Prossegue argumentando sobre a aplicação do art. 319, VI, do Código de Processo Penal para regular o afastamento cautelar de Ministro do Supremo Tribunal federal, apontando que haveria dois óbices, *"Em primeiro lugar, a matéria está sujeita à reserva de Constituição, não podendo ser disciplinada por norma infraconstitucional de caráter geral. Em segundo lugar, ainda que não houvesse essa reserva, não é possível afirmar que exista identidade ou similitude relevante entre os regimes jurídicos: de um lado, o regime especialíssimo de proteção à independência judicial dos Ministros da mais alta Corte do país, fundado nas garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos; de outro, o regime aplicável ao afastamento cautelar de servidores públicos em geral, que sequer contam com tais garantias."*

Assevera que *"(...) deveria o processo pertinente aos crimes de responsabilidade de ministro do STF, previsto na Lei n. 1.079/50, naquilo que estivesse colidindo com a LOMAN, passar a observar necessariamente a LOMAN (...)"* de forma que, o Senado Federal deveria observar a exigência de dois terços de seus membros que a LOMAN determina aos Tribunais para receber a ação e determinar o afastamento do cargo, conferindo *"(...) interpretação conforme à Constituição Federal de 1988, ao art. 73 da Lei n. 1.079/50, no ponto em que afirmou que no processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal serão subsidiários daquela lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno e o Código de Processo Penal"*, concluindo 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, pertinentes ao prazo de 15 dias para a defesa prévia e a observância das deliberações pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal, quer quanto ao recebimento da denúncia, quer quanto ao afastamento do cargo, quer quanto à decisão final de decretação da perda do cargo."*



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Segue argumentando que, a despeito de o próprio Supremo Tribunal Federal ter aplicado os dispositivos por analogia no caso do impeachment da Ex-Presidenta Dilma Roussef, *"A situação fática e jurídica do processo de impeachment de Presidente da República é absolutamente distinta do processo de impeachment de Ministro do Supremo Tribunal Federal, d.v. As decisões dessa Corte determinando a observância do procedimento de um processo (dos Ministros do STF) para o de outro (Presidente da República), não pode implicar na consideração de que aquele procedimento (dos Ministros do STF) teria sido integralmente recepcionado pela Constituição Federal",* pois *"(...) a existência de garantias específicas para os magistrados (que não existem para o Presidente da República) configuraria a hipótese do silêncio eloquente no texto constitucional de 1946 e de determinação no texto da Constituição de 1988 de observância do Estatuto da Magistratura, que resultaria na necessidade de observância de voto de dois terços dos membros do órgão julgador (Tribunais ou Senado Federal)".*

Por fim, aduz que os dispositivos caracterizariam violação do princípio da independência do Poder Judiciário, o que estaria intimamente relacionado *"(...) à violação das garantias dos magistrados (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) que se verifica diante da existência, nos dispositivos questionados da Lei n. 1.079/50, de um quórum de maioria simples dos membros do Senado Federal, para deliberação sobre o recebimento da denúncia com as consequências do afastamento do cargo e até redução da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal".*

Pelos argumentos acima relatados, na ADPF 1259 se pleiteia ao STF a confirmação da liminar e a procedência da 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)



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno

Já na ADPF 1260, se pede ao STF que declare a nulidade (em face da Constituição de 1946) ou a não-recepção (em face da CF/88), com efeito *ex tunc*, aos dispositivos indicados da Lei 1.079/1950, de forma a conferir a interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se observe o voto da maioria de dois terços no processo de *impeachment* de Ministros do STF no Senado Federal, de que o afastamento não se dá de forma automática, podendo ser recusado, sem se cogitar de redução da remuneração no período do afastamento, conferindo-se ainda o direito da ampla defesa e do contraditório e, por fim, com relação ao inciso VI do art. 319 do Código de Processo Penal, que seja vedada a sua aplicação ao processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Em despacho de 17 de setembro de 2025, o Ministro Relator determinou a requisição de informações a esta Casa Legislativa, a serem prestadas no prazo de cinco dias. Considerando a identidade parcial de objetos, ordenou também o imediato apensamento da ADPF 1260 à ADPF 1259/DF, para que ambas passem a tramitar em conjunto.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Questões preliminares – Inadequação da cumulação de pedidos da ADPF 1259 – Não conhecimento – Ausência de prevenção – Necessidade de livre distribuição da ADPF 1260.

Primeiramente, cumpre impugnar o conhecimento da ADPF 1259 e o critério de distribuição por prevenção tanto da ADPF nº 1259 quanto da ADPF nº 1260.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Com efeito, a ADPF 1017 versa sobre a possibilidade de afastamento cautelar de governadores e outras autoridades no curso do processo eleitoral, ocasião em que esta Suprema Corte conferiu interpretação conforme ao art. 236, § 1º, do Código Eleitoral para assegurar que candidatos a cargos majoritários não fossem submetidos a medidas cautelares — inclusive as diversas da prisão — nos quinze dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas após o término do eventual segundo turno. Posteriormente, o Tribunal referendou medida liminar do eminente relator para estabelecer que, no curso das campanhas eleitorais, não se mostra possível a penhora de valores de partidos políticos oriundos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanhas eleitorais.

Na ADPF 1259, contudo, o autor inseriu esse tema — absolutamente distinto e desconexo — em uma ação cujo objeto central é o processo de *impeachment* de Ministros do STF, reunindo matérias incompatíveis em uma mesma demanda.

No ponto, observa-se que o pedido do autor não foi simplesmente o de reafirmar a regra já existente, mas sim de ampliar o alcance do art. 236, § 1º, do Código Eleitoral para se conferir interpretação conforme à Constituição de modo a vedar a imposição de medidas cautelares em período eleitoral, inclusive as diversas da prisão, a todos os candidatos ao pleito eleitoral, e não apenas os candidatos a cargos majoritários (Presidente, Governadores, Prefeitos e Senadores).

Ocorre que não se pode confundir a proteção do processo eleitoral, voltada à igualdade entre os candidatos e à liberdade do sufrágio, com a disciplina do processo de *impeachment*, que é instrumento de responsabilidade política de altas autoridades. São institutos que operam em planos normativos distintos e com finalidades diversas. O art. 236, § 1º, regula candidatos em processo eleitoral, visando proteger a isonomia do pleito e a liberdade do voto; já o processo de *impeachment* de Ministro do STF é instituto político-constitucional previsto no art. 52, II, da Constituição, cuja finalidade é resguardar a própria Constituição e as



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

instituições públicas contra desvios funcionais de autoridades da mais alta hierarquia.

A rigor, sequer se concebe a hipótese de um Ministro do Supremo Tribunal Federal beneficiar-se da norma eleitoral em questão, já que o exercício da magistratura é constitucionalmente incompatível com a atividade político-partidária (CF, art. 95, parágrafo único, III). Caso desejasse candidatar-se, o magistrado deveria afastar-se definitivamente do cargo, o que evidencia a total ausência de pertinência ou prejudicialidade do dispositivo eleitoral para o tema desta ação.

A conexão entre ações e a cumulação de pedidos atendem a um objetivo processual claro: **evitar decisões conflitantes ou contraditórias e promover a economia processual e a eficiência** da atividade jurisdicional.

No caso da ADPF 1259, os pedidos cumulados não têm qualquer relação material entre si ou relação de prejudicialidade a justificar a reunião na mesma ação objetiva. Ainda que a lei processual admita a cumulação de pedidos não conexos entre si (art. 327, *caput*, do CPC), exige-se (a par da conexão) um fundamento jurídico para que os pedidos sejam apresentados conjuntamente, que deve refletir a necessidade – racionalmente justificada – de que os pedidos sejam instruídos e apreciados conjuntamente pelo julgador, evitando decisões conflitantes ou contraditórias, ou ainda por um imperativo de eficiência e celeridade.

Na arguição em questão, **não há relação alguma de prejudicialidade** entre os pedidos cumulados, de modo a que a decisão de um deles produza efeitos ou prejudique a análise do outro. Ademais, são temas tão distintos e tão complexos que o tratamento conjunto **prejudica a dialética necessária ao processo constitucional**, em **detrimento da eficiência, da celeridade e da qualidade da prestação jurisdicional**.

Em acréscimo, o pedido do autor da ADPF 1259 de distribuição por prevenção produziu relevante efeito processual: ao requerer a prevenção do Relator da ADPF 1017, assegurou-se, por via oblíqua, que o objeto principal da ADPF 1259 e, conseqüentemente, que a própria ADPF 1260, fossem distribuídas a juízo



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

determinado. Cuida-se de manobra processual voltada à escolha do relator, em detrimento da regra da livre distribuição das ações de controle concentrado.

Essa constatação encontra amparo direto no **art. 67 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**, segundo o qual *“a distribuição será feita por sorteio, obedecida a ordem de entrada, ressalvados os casos de conexão ou continência e os de prevenção”*. Se a prevenção pressupõe objeto efetivamente comum entre as ações, não se pode admiti-la quando se trate de cumulação inadequada de pedidos, sob pena de violação ao princípio da livre distribuição.

Diante de todo o exposto, impõe-se que o pedido formulado na ADPF 1259 quanto ao art. 236, § 1º, do Código Eleitoral **não seja conhecido**, por absoluta inadequação da cumulação de pedidos, e que os pedidos relacionados ao processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal observem as regras constitucional e regimental da **livre distribuição (RISTF, art. 67)**.

Questões preliminares – Impossibilidade de controle de constitucionalidade em face de Constituição revogada.

A parte requerente da ADPF 1260 sustenta que, quanto ao processo de *impeachment* de ministro do Supremo Tribunal Federal, a Lei n. 1079/1950 seria parcialmente natimorta, por ofender princípios contidos já na Constituição de 1946.

Embora a autora não ignore o entendimento pacífico deste Supremo Tribunal Federal, fixado desde a ADPF 33, de que não é cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental de norma pré-constitucional em face do texto constitucional vigente à época da sua edição, defende que no caso a ADPF teria cabimento. Em outras palavras, pretende-se que esta Corte examine a validade da Lei 1.079/1950 à luz de uma Constituição já revogada, o que configura anacronismo hermenêutico e contraria frontalmente a lógica do controle concentrado de constitucionalidade, voltado apenas à Constituição atualmente vigente.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Não se apresenta qualquer motivo que torne o presente caso uma exceção ao entendimento pacífico fixado no precedente, assim como não é apontada razão que justifique a superação desse entendimento daqui para a frente. Em outras palavras, não há elemento de *distinguishing* que autorize a apartar a situação presente da *ratio decidendi* já consolidada, nem fundamento plausível para um *overruling*.

Portanto, ausente hipótese de *distinguishing* ou *overruling*, é imperioso que se aplique a razão de decidir da ADPF 33, que vem sendo aplicada nos casos subsequentes apresentados a este Supremo Tribunal Federal, como na ADPF 369, cuja ementa reproduz-se abaixo (grifos nossos):

STF

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO ESTADUAL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. **COMPATIBILIDADE DE DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL COM CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE.** JUÍZO DE RECEPÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, CAPUT, 5º, CAPUT, E 37, CAPUT E INC. II, DA CONSTITUIÇÃO. ESCOPO DE DESCONSTITUIR TÍTULOS JUDICIAIS TRANSITADOS EM JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. **Análise de normas pré constitucionais, em sede de controle concentrado, somente é admitida para verificação de sua compatibilidade com a atual ordem constitucional. Precedente: ADPF 33, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006.** 2. Arguição que impugna decreto estadual pré-constitucional com escopo de modificar títulos judiciais transitados em julgado, em contrariedade à Jurisprudência da CORTE que assenta o não cabimento de ADPF com esse propósito. Precedentes: ADPF 97, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, DJe de 30/10/2014; ADPF 249-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

13/08/2014, DJe de 1/9/2014. 3. Arguição não conhecida. (ADPF 369. Tribunal Pleno. Relator Min. Luiz Fux. Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 27/04/2020. Publicado em 13/10/2020)

Esse entendimento parte da premissa de que a ADPF tem por parâmetro expresso os “preceitos fundamentais” da atual Constituição, de maneira que ao avaliar o direito pré-constitucional, somente pode fazer juízo de não-recepção, com base no direito intertemporal.

Não se pode avaliar, portanto, na via abstrata, a constitucionalidade de atos normativos pré-constitucionais, mas apenas a sua recepção, pois, como explica o Min. Gilmar Mendes no voto condutor da ADPF 33 (p. 11),

STF

caberia à jurisdição ordinária, tanto quanto ao STF, examinar a vigência do direito pré-constitucional no âmbito do controle incidente de normas, uma vez que, nesse caso, cuidar-se-ia de simples aplicação do princípio *lex posterior derogat priori*, não de um exame de constitucionalidade.

No presente caso, não seria possível, portanto, valer-se das normas da Constituição de 1946 como parâmetro para aferir a constitucionalidade da Lei 1079/1950. devendo ser inadmitidos todos os argumentos que se valem desse parâmetro. A tentativa de fazê-lo não apenas afronta a jurisprudência consolidada desta Corte, mas também viola o princípio da segurança jurídica, na medida em que reabre discussão já superada pela revogação constitucional. Devem ser, assim, inadmitidos todos os argumentos que se valem desse parâmetro pretérito.

Nesse sentido, requer-se o parcial conhecimento da ADPF para afastar a Constituição de 1946 como paradigma de controle da Lei nº 1.079/1950.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Do mérito – Da recepção pela Constituição das normas impugnadas – Reserva legal – Procedimento de apuração de crime de responsabilidade.

Verifica-se, no plano material, que os dispositivos impugnados da Lei nº 1.079/1950 foram plenamente recepcionados pela Constituição de 1988, **a qual expressamente lhes conferiu fundamento no art. 85, parágrafo único**, como lei especial destinada à disciplina dos crimes de responsabilidade. O rito legal previsto — com juízo de recebimento por maioria simples, aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal e do CPP (art. 73 da Lei nº 1.079/1950) — é compatível com a Constituição e não viola as garantias da magistratura, que se projetam sobre a atividade jurisdicional, e não sobre o instituto político-constitucional do *impeachment*.

O texto constitucional, ao tratar dos crimes de responsabilidade, remete a lei especial não somente a definição dos tipos, mas também o estabelecimento das normas de processo e julgamento:

Constituição da República

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

As Constituições brasileiras que antecederam a de 1988 também estabeleciam a necessidade de edição de “lei especial” para a definição dos crimes de responsabilidade (como se verifica na Constituição de 1946 e na de 1967).

Isso significa que tais infrações não poderiam ser previstas em qualquer norma legal, mas exclusivamente em uma lei que tratasse de forma específica e



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

exclusiva da matéria — isto é, da tipificação dos crimes de responsabilidade e da disciplina de seu processo de julgamento. A razão dessa exigência encontra-se na relevância e na gravidade do tema, que demanda tratamento normativo diferenciado.

Temos, portanto, um claro caso de reserva de lei em sentido estrito, que abrange tanto a dimensão material — isto é, a definição das condutas que configuram crime de responsabilidade — quanto a dimensão processual, relativa às regras de processamento e julgamento.

Não houve, no texto da Constituição, qualquer vedação expressa ao uso de maioria simples em fases preliminares do processo. **O que há é a inequívoca atribuição à lei especial de definir, com margem de liberdade legislativa, as regras de processo e julgamento.** E é exatamente o que faz a Lei nº 1.079/1950, sobre a qual afirma o Min. Sepúlveda Pertence no julgamento do MS nº 21.639 (fl. 360/361):

STF

(...) a existência, no direito brasileiro, da imposição constitucional de uma lei, destinada à exaustiva definição dos crimes de responsabilidade e do seu processo, faz com que - a exemplo do que sucede na matéria, com vários outros pontos específicos -, (...) o sítio da busca de suas premissas normativas, entre nós, deva descer do altiplano dos princípios gerais - em que o situa, na América, a mínima densidade da única fonte positiva disponível, a própria Constituição - para a planície dogmática da interpretação de preceitos legais minudentes e mais ou menos inequívocos.

Dessa forma, ao contrário do que se alega na Petição Inicial, **o silêncio constitucional não implica “silêncio eloquente” restritivo, mas sim abertura normativa (ou espaço de conformação) para o legislador.**



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

A Lei nº 1.079/1950, ainda que aprovada sob a vigência da Constituição de 1946, estabelece, de modo suficiente e adequado, as regras para o processo e julgamento de autoridades públicas por crime de responsabilidade, fixando, no caso dos arts. 41 a 73, o *iter procedimental* a ser observado e os quóruns de votação colegiada a ser observado em cada etapa.

A Lei faz clara distinção entre os momentos de recebimento da denúncia e de julgamento do mérito, não se sustentando construção hermenêutica que pretenda concluir pela **necessária** equiparação dos quóruns de deliberação em momentos processuais distintos. Nesse sentido, é importante pensar e diferenciar esses dois momentos.

A *ratio* processual dita exatamente que o recebimento da denúncia é ato que instaura a relação processual mediante juízo de cognição não exauriente e sem caráter de definitividade, baseado em juízo suficiente de autoria e materialidade, ou seja, um juízo sumário sobre a viabilidade da acusação, mas ainda dependente de instrução e do exercício do contraditório e da ampla defesa.

De outro lado, é com o julgamento do mérito que a decisão se torna definitiva quanto ao juízo de culpabilidade, decorrendo dessa decisão a perda do cargo e a inabilitação por oito anos, além das demais sanções cabíveis previstas em lei (art. 52, parágrafo único, da CF).

Esse elemento distintivo dos momentos processuais é fundamental. A Constituição estabeleceu a maioria qualificada para a **condenação** por crime de responsabilidade, em regra clara e precisa quanto ao seu alcance, deixando à lei especial a disciplina do procedimento e dos demais quóruns de deliberação. **Onde o constituinte quis estabelecer um quórum majorado, ele o fez expressamente.** Vale aqui o adágio latino *ubi lex voluit dixit*: quando a lei quis, determinou.

Ainda que a Lei nº 1.079/1950 não trouxesse regramento do tema, a boa hermenêutica encaminharia para **a aplicação do quórum geral – do art. 47 da Lei Maior** – estabelecido para as Casas do Parlamento – que é a maioria simples



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

– e não para a aplicação do quórum qualificado e excepcional, que sempre decorre de previsão constitucional expressa.

De fato, a própria Constituição já definiu expressamente o quórum aplicável ao recebimento da denúncia de *processo de impeachment* pela incidência da **cláusula geral do art. 47 da CF**: “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Trata-se do mesmo raciocínio e da mesma conclusão a que chegou o Min. Barroso no voto condutor do acórdão na ADPF nº 378:

STF

(...) 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 consequente 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.

Assim, tem-se que **os arts. 47 e 54 da Lei 1.079/50 foram plenamente recepcionados pela atual Constituição da República**, porque compatíveis expressa e claramente, com o disposto no art. 47 da própria Constituição.

Ademais, é importante pontuar que **não cabe** fazer analogia com o quórum de dois terços para a Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo de *impeachment* contra Presidente da República. São **duas situações diferentes em razão dos diferentes cargos ocupados, diferentes formas de ingresso e regime jurídico aplicável**, e a própria Constituição estabelece ritos diferentes,



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

assim como o faz para Governadores e outras autoridades, em manifestação também clara e inequívoca da necessidade de distinção.

Ressalte-se que há um inadequado paralelismo entre as situações, pois no *impeachment* do Presidente da República a Câmara não faz juízo de admissibilidade, ela não recebe a denúncia, o que é também competência do Senado Federal. Com a Constituição de 1988, “O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento” (MS 21.623, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 17- 12-1992, Plenário, DJ de 28-5-1993).

O papel da Câmara é o de **autorizar** a tramitação do processo perante o Senado Federal (e não de “instaurar” ou “deflagrar” propriamente o processo), equivalendo-se, a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados, a uma **condição de procedibilidade** da ação perante o Senado, conforme se decidiu na ADPF 378.

“Admitir a acusação”, conforme previsão do art. 86, *caput*, da Constituição, não significa processar e julgar, é algo anterior, é uma licença prévia para o processamento, que ocorrerá única e exclusivamente perante o Senado Federal. Nas palavras do Min. Barroso – redator do acórdão - no voto oral da ADPF 378 (p. 128):

STF

Quando o Senado tem o papel da processar e julgar, esse papel envolve o juízo preliminar sobre o recebimento da denúncia. (...) se a decisão da Câmara já fosse o recebimento da denúncia, não haveria sentido em se diferir para a instauração no Senado a consequência de afastamento do Presidente da República.

No voto escrito, o Ministro esclarece ainda que (p. 154):



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

STF

(...) toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado. Veja-se bem: a Câmara apenas autoriza a instauração do processo: não o instaura por si própria, muito menos determina que o Senado o faça.

Em suma, a acusação somente se materializa com a instauração do processo, no Senado, neste é que a denúncia será recebida, ou não; citando novamente o voto condutor da ADPF 378 (p. 151, 155), da lavra do Min. Barroso:

STF

Ao Senado compete, privativamente, “processar e julgar” o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara. (...) o “julgamento” a que se refere o art. 86 compreende todas as fases do processo, inclusive um juízo preliminar sobre o recebimento da denúncia, a partir do qual é instaurado o processo por crime de responsabilidade.

A Constituição optou por estabelecer essa condição de procedibilidade para o Presidente da República no art. 51, I (Art. 51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente), pelas peculiaridades da autoridade em questão, cujo ingresso no cargo decorre do voto popular. Trata-se de uma etapa a mais na apuração dos crimes de responsabilidade e que se fundamenta diretamente no **princípio da soberania popular**. Se o Senado Federal, Casa de representação das unidades federadas, convola-se em órgão julgador do Presidente da República, a Câmara dos Deputados, Casa de representação proporcional da população, exerce uma competência de controle prévio.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

A Constituição não previu essa etapa pré-processual para os Ministros do STF, que são processados e julgados pelo Senado, onde, em primeiro lugar, se faz o juízo de recebimento; o rito, como sintetizado pelo Min. Barroso no voto oral na ADPF 378 (P. 131 – grifos nossos), é:

STF

(...) o Senado se pronuncia, Presidente, em verdade, no momento inicial, pelo recebimento ou não da denúncia. Se recebê-la, o processo prossegue; se não recebê-la, ele se extingue. Depois, há uma **deliberação por maioria simples - e com toda vênia do autor da ação que pedia 2/3 (dois terços) -, quanto à pronúncia (...).**

Aliás, são tão distintos os ritos que a condição de procedibilidade perante a Câmara dos Deputados é também aplicável aos crimes comuns praticados pelo Presidente da República e em face dos quais será processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, a disparidade de ritos na responsabilização de Presidente da República e Ministros do STF decorre da **vontade expressa da Constituição** e consiste em **decisão razoável, proporcional e adequada**. Não há lacuna a ser preenchida ou múltiplas possibilidades interpretativas. Tanto a Constituição, em seu art. 47, quanto a Lei nº 1.079/1950, em seus arts. 47 e 54, estabelecem o quórum de deliberação para o recebimento da denúncia, afastando-se qualquer necessidade de interpretação judicial para fixar o quórum de 2/3 como uma “compensação” à ausência de condição de procedibilidade similar à prevista no art. 51, I.

Se esse é o objetivo pretendido, deve ser alcançado por meio do processo legislativo, não pela via da interpretação judicial. Essa “disparidade” de tratamento do Presidente da República foi uma clara opção do constituinte, que não estendeu a condição de procedibilidade para o *impeachment* de ministros do STF e outras autoridades. Não existe um direito de paridade de procedimentos, pois



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

a Constituição expressamente distingue os ritos em razão do cargo público ocupado, sua forma de acesso e regime jurídico aplicável.

Os ministros do STF integram um colegiado e ingressam na Corte por indicação do Presidente da República, após passarem pelo crivo do próprio Senado Federal. O Presidente unipessoalmente exerce as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, chegando ao cargo por eleição popular de mais da metade da população votante.

Assim, vê-se que **a assimetria é constitucionalmente desenhada por razões institucionais**, posicionando a autorização da Câmara como filtro político específico para o processamento do chefe do Executivo, eleito pela maioria da população. **A Constituição não consagra um princípio de paridade de ritos entre autoridades**; ao contrário, desenha assimetrias deliberadas por razões institucionais.

O fato de o quórum de recebimento da denúncia (e consequentemente de afastamento) ser de maioria simples, enquanto o quórum de aprovação da indicação ser de maioria absoluta (e, portanto, mais rigoroso) não revela inconstitucionalidade. A nomeação envolve **investidura originária**, com avaliação de idoneidade e notório saber jurídico (art. 101 CRFB/1988). O recebimento da denúncia, com o afastamento cautelar, é ato de natureza processual e provisória. O julgamento definitivo exige quórum qualificado, mas o recebimento da denúncia, que instaura a relação processual, pode estabelecer quórum **não** qualificado, sem violação constitucional.

A prevalecer a lógica trazida nas arguições, o quórum de condenação por crime de responsabilidade, de **2/3 dos membros** do Senado Federal, deveria ser aplicado ao recebimento da denúncia de *impeachment* e, **por simetria, à aprovação das mesmas autoridades** para a **investidura no cargo** (Ministros do STF, Procurador-Geral da República e membros do CNJ e CNMP).

Portanto, não cabe, pela via interpretativa, fixar um quórum qualificado para o recebimento de denúncias de impedimento pelo Senado Federal. A



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

determinação desse quórum cabe ao Legislativo, por força da reserva legal estabelecida pelo parágrafo único do art. 85 da Constituição da República, e é efetivamente realizado pela Lei 1.079/50. Caso não recepcionada a Lei neste particular, aplica-se necessariamente o disposto no art. 47 da Constituição, que também estabelece maioria simples.

Ainda que se possa entender criticável a opção do Poder Legislativo, o aprimoramento deve ser buscado por atuação do próprio Congresso Nacional, que define a matéria por meio de lei formal. Esse trabalho de aperfeiçoamento do arcabouço legal tem sido realizado, como se evidencia do Projeto de Lei n. 1.388, de 2023, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco,¹ e que foi resultado do trabalho de uma Comissão de Juristas para o anteprojeto, sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Ricardo Lewandowski, então Ministro do Supremo Tribunal Federal e atual Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Ressalte-se, por fim, que na redação do anteprojeto da Comissão de Juristas, e apresentada pelo Senador Rodrigo Pacheco, o quórum de recebimento da denúncia continua a ser de maioria simples no caso de *impeachment* de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 29, § 5º, e art. 38), a reforçar a constitucionalidade material dos dispositivos impugnados.

A legitimidade ativa de cidadão para a apresentação de denúncia por Crime de Responsabilidade – Constitucionalidade do Artigo 41 da Lei 1.079/1950 e do Controle de Admissibilidade pelo Senado Federal

A respeito do **art. 41 da Lei nº 1079/1950**, que dá legitimidade a “**qualquer cidadão**” para o oferecimento de denúncia, sustenta-se que o processo de *impeachment* contra Ministro do Supremo Tribunal Federal e seu afastamento do cargo somente pode ser deflagrado pela Procuradoria-Geral da República,

¹ Disponível em https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156460#tramitacao_10458643



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

devendo a petição de “qualquer cidadão” ser recebida como mera “notitia criminis”, uma vez que o cargo ocupado é técnico-jurídico e não decorre do voto popular.

A Constituição (art. 52, II) não estabelece iniciativa reservada ao Procurador-Geral da República, fazendo uma legítima opção de deixar essa regulamentação para a lei especial. O art. 41 da Lei 1.079/50, por sua vez, concretiza o **princípio republicano**, permitindo o controle social do exercício do poder, **que não é incompatível com cargos não eletivos, como o ocupado por membros da magistratura e do ministério público.**

Ao contrário, qualquer cidadão pode apresentar reclamação perante o Conselho Nacional de Justiça em face da conduta de membros ou órgãos do Poder Judiciário ou perante o Corregedor Nacional de Justiça, nos termos do art. 4º, inc. III, e art. 8º, inc. I, do Regimento Interno do CNJ. O mesmo quanto à possibilidade de reclamação disciplinar contra membro do Ministério Público, nos termos do art. 74 do Regimento Interno do CNMP.

Considerando que os Ministros do Supremo Tribunal Federal não estão sujeitos às competências do Conselho Nacional de Justiça, justifica-se, com maior razão, o controle dos cidadãos quanto a crimes de responsabilidade praticados por Ministros.

O controle do exercício do poder pelos cidadãos constitui exercício legítimo dos direitos políticos constitucionalmente assegurados, faz parte da tradição constitucional brasileira e ajusta-se ao sistema de freios e contrapesos constitucionalmente assegurados.

Ademais, **a expressão “qualquer cidadão” não significa que a denúncia tenha efeito automático**, já que o Senado exerce juízo de admissibilidade político-jurídico, cabendo **ao Presidente da Casa Legislativa exercer o juízo negativo de admissibilidade**, evitando-se que acusações infundadas sejam convertidas em processos de *impeachment*. Essa competência foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE 'IMPEACHMENT'. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. LIMITES DO PODER JUDICIÁRIO. ARQUIVAMENTO. COMPETÊNCIA. REGRAS DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO. INAPLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 93, IX, DA CF. INOCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

STF

1. Não se permite ao juízo revisional realizado pelo Poder Judiciário adentrar na seara política própria da Casa Legislativa respectiva para controlar os atos ali praticados.
2. Inexiste previsão legal de que os arquivamentos de denúncias por ausência de justa causa em 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." (MS 34.592-AgR/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN)

Portanto, **não prospera a tese de não recepção constitucional do artigo 41**, tampouco a interpretação pretendida, de se atribuir a legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República para a formulação da denúncia. A lei é expressa quanto à legitimidade cidadã, sem que isso signifique admissibilidade irrestrita de toda e qualquer acusação.

A praxis institucional confirma a adequação dessa interpretação: jamais houve processamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Senado Federal, tendo os Presidentes das Casas exercido sistematicamente a avaliação preliminar das denúncias e promovido o seu arquivamento quando não apresentam os requisitos formais de admissibilidade e a justa causa, que se consubstancia no



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

lastro probatório mínimo e firme, indicativo da autoria e da materialidade da infração imputada.

Acrescente-se, por fim, que na redação do anteprojeto da Comissão de Juristas, e apresentada pelo Senador Rodrigo Pacheco, preserva-se a legitimidade ativa dos cidadãos, **ampliando-se a legitimidade de propositura** a partido político com representação no Poder Legislativo, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidade de classe ou organização sindical de âmbito nacional ou estadual, conforme a autoridade denunciada, desde que legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, sempre mediante autorização específica de seus órgãos deliberativos (art. 26), a reforçar a constitucionalidade material dos dispositivos impugnados.

Da recepção do art. 39 da Lei nº 1.079/1950 e da necessária interpretação restritiva para resguardar a independência jurisdicional.

A **interpretação do art. 39, itens 4 e 5, da Lei n. 1.079/1950** deve ser (e tem sido) realizada à luz da Constituição, de modo a evitar como regra a responsabilidade pela prática de ato jurisdicional típico. O dispositivo, quando corretamente interpretado, não criminaliza a divergência de teses ou fundamentos jurídicos, mas coíbe situações excepcionais em que a atividade jurisdicional seja utilizada como instrumento de desvio funcional ou abuso deliberado contra a própria Constituição.

E esta Casa Legislativa tem cumprido com sua missão de zelar pela adequada aplicação da Constituição e da Lei nº 1.079/1950 quanto às denúncias de *impeachment*, notadamente ao realizar o juízo negativo de admissibilidade quando não preenchidos os requisitos formais ou quando evidente a ausência de justa causa. O Senado Federal tem respeitado o princípio da separação de poderes e a independência funcional da magistratura, enquanto fundamentos do Estado Democrático de Direito.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Tendo como pressuposto que a independência funcional do magistrado é uma garantia do cidadão e uma prerrogativa indispensável para a correta distribuição de justiça, conforme assegurado pelo art. 41 da Lei Complementar nº 35/1979², os Presidentes do Senado Federal têm atuado como verdadeiro filtro republicano, resguardando a independência judicial e evitando que a mera discordância quanto ao conteúdo de decisões jurisdicionais seja fundamento para processos de *impeachment*.

Além do próprio artigo 2º, que consagra a independência entre os Poderes da República, a Constituição cuidou de estabelecer um elaborado sistema de garantias aos magistrados de todas as instâncias (arts. 92 e seguintes) justamente buscando assegurar a sua independência para exercer a jurisdição.

Não se descarta a possibilidade de erro no mérito das decisões judiciais. No entanto, qualquer modificação em seu conteúdo deve respeitar a legislação vigente, que prevê instrumentos processuais adequados para a revisão dos atos jurisdicionais. Esses instrumentos – recursos, ações autônomas de impugnação e mecanismos internos da magistratura – são o caminho correto para a correção de eventuais equívocos, e não o processo de *impeachment*, cuja finalidade é distinta.

O processo de *impeachment* não se destina a rever ou punir decisões judiciais, mas sim condutas graves de desvio de função ou abuso, caracterizadas na Lei como crime de responsabilidade. Nesse sentido, o controle político não sobrepuja a independência judicial. Ao contrário, **a responsabilidade política é compatível com as garantias da magistratura.**

² Art. 41, Lei Complementar nº 35/1979. Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Por mais que se diga que o *impeachment* é um julgamento predominantemente político, ele decorre da aplicação de normas sancionadoras e, portanto, da exigência de *tipicidade* das condutas imputadas, que devem ser interpretadas restritivamente, por mais que a abertura do texto tenha objetivado deixar espaço para aspectos políticos. Trata-se de processo político-jurídico cuja decisão senatorial "*must be secundum, non ultra legem*". E nesse contexto, "*não só a sentença, mas o processo todo, no que diz respeito a suas fases e formalidades*"³.

Assim, embora a vagueza seja própria do gênero "crime de responsabilidade", que envolve conceitos jurídicos indeterminados, o controle dessa vagueza se dá pela interpretação restritiva **realizada pelo Senado Federal** desde o juízo de admissibilidade. Tipos abertos não significam arbítrio, mas flexibilidade para abranger condutas graves e inéditas que atentem contra a Constituição, de maneira que a abertura ou indeterminação não retira a validade da lei.

O controle político prévio, a cargo do Presidente do Senado Federal, evita a banalização do instituto do *impeachment* e reafirma que apenas condutas de excepcional gravidade podem justificar a abertura de tal processo.

Isso aponta para um contexto em que se reconduz a interpretação ao processo democrático⁴, de maneira que - apesar da posição de intérprete institucional que tem o tribunal constitucional, subsistindo sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional⁵ - se deve reconhecer a **legitimidade do Poder Legislativo na sua definição**.

Dessa forma, não há qualquer razão para que se estabeleça interpretação conforme por esta Corte frente a uma matéria cuja aplicação cabe ao Senado Federal e já é legitimamente exercida, sem ilegalidade ou abuso de poder,

³ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 180-1.

⁴ HÄBERLE, Peter. Prolegômenos de um entendimento da constituição "adequada ao tempo". **DPU**, n. 56, mar./abr./2014, p. 37 - 39

⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** – sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 14



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

devendo-se reconhecer a legitimidade democrática de que goza o Senado para interpretar os tipos dos crimes de responsabilidade.

Da constitucionalidade da aplicação subsidiária do Regimento Interno (art. 73 da Lei nº 1.079/1950) e da distinção em relação à LOMAN

A aplicação subsidiária do Regimento Interno (art. 73 da Lei 1.079/50) respeita, portanto, o princípio da separação dos Poderes, conforme já se manifestou o próprio Supremo no julgamento da ADPF 378 MC, como se lê do voto do Min. Fachin (p. 75-76 do inteiro teor do acórdão), em ponto no qual restaram concordes os demais Ministros:

STF

Em suma, depreende-se desse histórico de hermenêutica constitucional que a **autonomia administrativa dos órgãos legislativos, que se traduz na competência privativa de elaboração dos regimentos internos, é positivamente valorada pelo poder constituinte no curso do constitucionalismo brasileiro, na qualidade de conditio sine qua non para a concretização empírica do princípio da separação dos poderes**. Justamente nesse ponto, merece ser feito um **discrímen** no tocante à aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ou seja, **não é razoável a declaração de não recepção integral das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, inseridas no âmbito do artigo 38 da lei impugnada”. O controle jurisdicional não pode substituir a deliberação política do**



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Senado, que envolve juízos de conveniência e oportunidade.

Assim, vê-se que **não se sustenta o argumento de não-recepção ou “interpretação conforme” do art. 73 da Lei 1079/1950**, que tem conteúdo idêntico ao previsto no art. 38 em relação ao processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado. O precedente citado reforça que, em matéria de *impeachment*, a aplicação subsidiária de regimentos internos não viola a Constituição, mas antes concretiza a autonomia do Poder Legislativo e a harmonia entre os Poderes. A matéria já foi sedimentada por esta Corte.

O fato de o Regimento do Senado Federal ter mudado ao longo do tempo no tocante à regra de quórum, a despeito do que argumenta a Requerente, é algo irrelevante, pois como a própria lei diz, **sua aplicação é subsidiária**, ou seja, o regimento só se aplica naquilo que não conflitar e onde houver lacuna da lei. A primazia, por força de expressa reserva legal, é da lei, a qual literalmente admite, naquilo em que silencia, a complementação por regras regimentais, em respeito à **autonomia do Senado Federal**.

O regimento interno contém normas bastante detalhadas sobre os procedimentos específicos da Casa Legislativa, podendo e devendo ser utilizado como fonte normativa complementar, desde que em consonância com o regramento legal e constitucional, isto é, naquilo em que eles silenciam. A aceitação dessa aplicação subsidiária é não apenas constitucional, mas necessária para assegurar a completude do procedimento de impeachment e evitar vácuos normativos que comprometam sua funcionalidade.

No tocante às garantias dos magistrados, tantas vezes alegadas como parâmetro de constitucionalidade na petição inicial, elas são compatíveis com a apuração disciplinar ou por crimes de responsabilidade, uma vez que **nenhuma autoridade está acima da lei ou da responsabilização por atos ilícitos**. As regras de procedimento previstas pela Constituição e pela Lei, inclusive o quórum



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

de maioria simples para o recebimento da denúncia, são compatíveis com o sistema excepcional de responsabilização dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Aplica-se ao caso o **princípio da concordância prática**, segundo o qual os bens jurídicos protegidos por essas normas devem ser coordenados em vista de sua preservação mútua⁶, considerando-se que essas garantias não podem servir de fundamento para desguardar o princípio republicano e criar óbices - não previstos pela Constituição - à apuração de crimes de responsabilidade em tese praticados por Ministro do STF, observadas as garantias de ampla defesa e contraditório previstas em lei.

Assim, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios são garantias para assegurar independência no exercício regular da jurisdição, mas **não obstatam o controle pela prática de crimes de responsabilidade**. Isso porque o impeachment é um **instituto político-constitucional** próprio e distinto, que **não se confunde com sanções disciplinares aplicadas pelo Judiciário**, estas sim objeto da LOMAN. Nas palavras do Min. Néri da Silveira no julgamento da Pet 1365-QO, "Não se cuidando (...) de condenação criminal, no processo de impeachment, segundo o sistema da Constituição, mas de sanção de índole política (...)".

A LOMAN (LC 35/79) é prevista pela Constituição no seu art. 93, que também estabelece uma reserva de lei complementar para a organização da magistratura. Essa reserva de lei específica não desloca ou se sobrepõe à reserva de lei especial para os crimes de responsabilidade (art. 85, parágrafo único) e muito menos à competência do Senado prevista no art. 52, II. **São normas que não se chocam ou se sobrepõem, porque tratam de âmbitos de incidência distintos.**

⁶ HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 67



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

A LOMAN rege processo administrativo-disciplinar e responsabilidade funcional, não responsabilidade política (*impeachment*) perante o Senado.

O art. 85, parágrafo único, da Constituição, determina que lei “específica”, ou seja, lei que versa **apenas** sobre a matéria, determinará as regras sobre processo e julgamento pelos crimes de responsabilidade. Isso vale para quaisquer das autoridades sujeitas a esse tipo de responsabilização política, conforme elencadas pela Constituição. Portanto, não há que se falar em aplicação da LOMAN ab-rogando as regras previstas na Lei nº 1079/50.

A adoção do entendimento contrário constitui violação à Constituição e **usurpação de competência do Poder Legislativo**. Conferir “interpretação conforme” que submeta o processo político-constitucional às regras da LOMAN **significaria alterar a arquitetura institucional definida pela própria Constituição nos arts. 52 e 85, parágrafo único**.

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Como disse o Min. Barroso em seu voto oral na ADPF 378 (p. 125 do inteiro teor do acórdão), “não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. Esse é um papel da soberania popular, em primeiro lugar, e do Congresso Nacional, em segundo lugar”.

Outrossim, **a LOMAN não trata de crime de responsabilidade**, que é uma infração política. O destinatário das normas da LOMAN invocadas pela Requerente não é o Senado Federal, são tribunais que julgam infrações administrativas e penais, e, portanto, tais regras não podem ser estendidas aos processos de *impeachment*, até porque já existe lei específica sobre a matéria, a qual, nesse caso, nem mesmo prevê aplicação subsidiária à LOMAN.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Em suma, a exigência de dois terços prevista na LOMAN (arts. 27-29) não se estende ao processo de *impeachment*, pois são regimes diferentes: um administrativo-disciplinar interno ao Judiciário, outro político-jurídico perante o Senado. Os arts. 27 a 29 da LOMAN disciplinam sanções administrativo-disciplinares no âmbito do Poder Judiciário (art. 93, da Constituição), ao passo que o *impeachment* é responsabilidade política perante o Senado (art. 52, II, da Constituição), regida por lei especial (art. 85, parágrafo único, da Constituição).

São, assim, **universos normativos distintos**, sem sobreposição hierárquica. A constitucionalidade da aplicação subsidiária do Regimento Interno ao processo de impeachment é inequívoca, sendo expressão da autonomia legislativa e da separação de Poderes. Confundir a LOMAN com a disciplina da Lei nº 1.079/1950 seria subverter a arquitetura institucional definida pela própria Constituição, comprometendo o equilíbrio entre as funções estatais.

Da inaplicabilidade do art. 41-A da Lei nº 1.079/1950 ao impeachment de Ministros do STF e da necessidade de preservação da segurança jurídica

O art. 41-A da Lei nº 1.079/1950 não pode ser invocado como parâmetro neste caso, pois trata de competências e destinatários distintos, ou seja, não se refere a Ministros do STF e muito menos se dirige ao Senado Federal. As regras de procedimento relativas ao *impeachment* de Ministro do STF perante o Senado têm disciplina específica na Lei 1079/50, **o art. 41-A não diz respeito a essa disciplina**, ele se aplica exclusivamente aos “Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro”, **dirigindo sua prescrição especificamente aos juízos (do Poder**



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Judiciário) competentes para julgar tais autoridades segundo suas prerrogativas de foro, não ao Senado Federal.

O fato de tal regra não se aplicar ao Presidente do STF – por legítima escolha legislativa – se dá por uma distinção muito clara, pois o presidente do STF é a autoridade – ao menos em termos administrativos – mais importante do Poder Judiciário, ou seja, a feição política do cargo é muito maior, o que justifica a diferenciação.

Ademais, é importante prestigiar nesse caso o **princípio da segurança jurídica**, o que consiste concretamente na tarefa de manter um mínimo de coerência a respeito de um formalismo balizador que proteja contra mudanças de entendimento e casuísmos.

Como alude Geraldo Ataliba, “o direito é por excelência, e acima de tudo, instrumento de segurança”⁷, pois, como explica Clóvis Bevilacqua, “A certeza, a segurança em suas prescrições é uma das qualidades que se vão aprimorando no direito, a medida que ele se consolida e aperfeiçoa. Para a consciência jurídica, em nossos tempos, essa é uma das qualidades primordiais do direito”⁸.

No presente caso, a razão de ser da aplicação da segurança jurídica é cristalina: **garantir a igualdade de tratamento entre autoridades submetidas a responsabilidade política, prevenir a formação de vácuos normativos e respeitar o desenho constitucional de competências**. Qualquer interpretação que estenda indevidamente o art. 41-A ao processo de impeachment de Ministros do STF subverteria esse desenho e geraria instabilidade institucional.

Nessa esteira, não há como se ignorar que **o Supremo Tribunal Federal já admitiu a aplicação analógica de regras da Lei 1.079/50 e do CPP ao processo de impeachment presidencial**, tanto no MS 21.564 quanto na ADPF 378, nos

⁷ ATALIBA, Geraldo. Clima republicano e Estado de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, e. 21, n. 84, Brasília, out./dez. 1984, p. 101

⁸ BEVILAQUA, Clóvis. A função do interprete. *Revista Acadêmica*, anno XIV, 1906, p. 3



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

casos relativos aos impeachments do Ex-Presidente Collor e da Ex-Presidenta Dilma Roussef.

O mesmo raciocínio, portanto, deve valer para o processo de impedimento dos Ministros do STF, do contrário, haveria uma desigualdade injustificável entre autoridades submetidas ao mesmo regime de responsabilidade política. Não faz sentido, portanto, o argumento da requerente de que seria possível aplicar por analogia a disciplina dos ministros do STF para o processo de *impeachment* do Presidente da República, mas que essas mesmas regras não poderiam ser aplicadas aos seus membros.

A analogia, enquanto método de integração da lei, pressupõe que a norma aplicada seja válida e eficaz, **não sendo possível considerar que essa norma não tenha sido recepcionada.**

Ao aplicar por analogia as regras da Lei 1079/50 – as mesmas que estão sendo questionadas nesta ADPF – que disciplinam o processo de *impeachment* dos Ministros do STF, **o Tribunal toma por premissa entimemática que essas regras são válidas e vigentes, ou seja, que foram recepcionadas pela Constituição de 1988.**

Nesse sentido, deve-se observar o que foi decidido na ADPF 378, destacando-se aqui o seguinte trecho do voto do Min. Barroso, em que prestigia a segurança jurídica mantendo o entendimento que prevaleceu desde o *impeachment* do Ex-Presidente Collor (destaque nossos):

STF

54. (...) Diante da ausência de regras específicas acerca das etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, **a aplicação, sem exceção, das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias de impeachment contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado).** Além do valor intrínseco de se manter



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

*o mesmo rito já adotado em 1992, a aplicação analógica da Lei de Crimes de Responsabilidade é a posição. 55. (...) **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.***

Em suma, pretende-se, com esta ADPF, não apenas impedir a aplicação de dispositivos plenamente recepcionados pela Constituição de 1988, como também alterar a diretriz que o Supremo vem aplicando e repetindo desde o *impeachment* do Ex-Presidente Collor, afetando a estabilidade jurisprudencial e a segurança jurídica, pilares indispensáveis ao Estado de Direito.

Assim, reafirma-se a necessidade de resguardar a segurança jurídica, a coerência jurisprudencial e o equilíbrio entre os Poderes, reconhecendo-se a plena inaplicabilidade do art. 41-A ao julgamento político-constitucional de Ministros do STF.

Da constitucionalidade do afastamento cautelar no processo de impeachment.

No tocante ao afastamento cautelar de autoridades durante o processo de impeachment, trata-se de medida plenamente compatível com a Constituição visando precipuamente resguardar a higidez institucional e a credibilidade do processo, inclusive para que o acusado possa exercer plenamente os seus direitos de defesa (pessoal e técnica) e contraditório.

A alegação de que a automaticidade do afastamento após o recebimento da denúncia violaria o art. 95, I, da Constituição, que fala em perda do cargo somente por sentença transitada em julgado, não se sustenta, porque o



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

afastamento é **medida processual** que não se confunde com a aplicação da sanção de perda do cargo. Em raciocínio similar, as medidas cautelares penais, inclusive as prisões temporária e preventiva, atendem ao interesse público da investigação e do processo penal, não se confundindo com a aplicação da pena privativa de liberdade.

Em suma, o afastamento não fere a vitaliciedade porque é temporário e reversível, podendo o próprio Senado Federal manter/mitigar a medida cautelar na mesma ou em deliberação subsequente, considerando sempre a colegialidade, a motivação e a publicidade.

Importa sublinhar que **o art. 95 da Constituição trata de processo disciplinar/jurisdicional, não de processo político de impeachment**. O afastamento cautelar não é perda de cargo, mas **medida de prudência institucional**. A Constituição não regula o afastamento cautelar, abrindo espaço à lei especial (art. 85, parágrafo único, da Constituição), o que dota de validade a disciplina que é estabelecida na Lei n. 1079/1950, porque norma especial dotada de razoabilidade e proporcionalidade.

Frise-se, novamente, que **o afastamento cautelar não é sanção**, devendo sempre respeitar os critérios de cautelaridade, como o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, mas também a proporcionalidade e a duração razoável do processo, **todos esses parâmetros legitimamente avaliados pelo Senado Federal, afastando-se qualquer suspeita de arbitrariedade**.

Trata-se de medida excepcional, que embora decorra automaticamente do recebimento da denúncia, sujeita-se a revisão até a decisão final, podendo ser afastada expressamente por decisão do próprio Senado Federal, valendo aqui a parêmia jurídica segundo a qual *a maiori, ad minus*, "quem pode o mais, pode o menos".

Não há "reserva de Constituição" para essa medida: **a Constituição da República não prevê disciplina exaustiva do afastamento, apenas o juízo final de condenação**. Essa ausência de disciplina exaustiva na Lei Maior, por sua vez,



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

abre espaço à lei especial e, em suas lacunas, ao **CPP** (art. 73 da Lei 1.079/1950 c/c art. 15 do CPP)

Assim, o CPP serve como parâmetro geral de cautela processual, sendo a sua aplicação subsidiária prevista pelo art. 73 da Lei 1.079/1950, e com plena compatibilidade com o art. 15 do próprio CPP. A lógica é clara: **na omissão da lei especial, aplicam-se as normas processuais gerais**, desde que compatíveis com a natureza político-constitucional do procedimento, preservadas as garantias de colegialidade, motivação, publicidade, proporcionalidade e possibilidade de revisão de eventuais cautelares.

O art. 319, VI, do CPP, não suprime o juízo político do Senado Federal, mas exige decisão motivada, preservando-se os direitos de defesa do acusado e visando a proteção da lisura do processo, **não constituindo qualquer antecipação de condenação**.

Negar essa aplicação criaria um vácuo normativo que dificultaria excessivamente o afastamento cautelar, desguardando o princípio republicano e abrindo espaço para comprometer a independência do próprio STF no julgamento de processos.

Além disso, **a aplicação do CPP respeita a proporcionalidade e a harmonia entre os Poderes**, pois afastamento cautelar não é sanção definitiva, mas medida provisória e proporcional para preservar a lisura do processo, estando sujeita à revisão do Senado.

De igual forma, a **redução de subsídio** prevista no **art. 57, “c”, da Lei 1079/50**, é uma **medida proporcional**, que só incide após juízo fundamentado de recebimento, **sendo compensada em caso de absolvição, não havendo perda definitiva**, justamente pelo fato de o afastamento ser **medida temporária sem caráter de sanção**. Nesse sentido, por ser efeito reflexo de medida cautelar, **não atinge o núcleo essencial da irredutibilidade**.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Ademais, é pacífico que tais medidas cautelares podem recair sobre um magistrado, havendo hipóteses de afastamento cautelar inclusive no CNJ, isto é, as prerrogativas da magistratura não configuram imunidade absoluta, não afastando a possibilidade de se aplicar tanto o afastamento cautelar quanto a redução remuneratória, devidamente previstas em lei específica.

Assim, **o princípio da independência judicial não pode equivaler a uma imunidade ou a um regime privilegiado de responsabilização, em detrimento do que prescreve expressamente a Constituição e a lei.** Há de se preservar o equilíbrio entre garantias e a necessidade de responsabilização por condutas que atentem contra a Constituição.

O objetivo é obter-se, sempre, **a máxima funcionalidade do regime político constitucional**, o que implica o reconhecimento da legitimidade democrática de que goza o Senado Federal para a tomada de decisão não apenas sobre o recebimento da acusação, mas sobre a possível aplicação/revogação de medida cautelar, na forma das regras do CPP, aplicadas subsidiariamente aos processos de *impeachment* de ministros do STF, como prevê o art. 73 da Lei nº 1.079/1950.

Por todo o exposto, não pode esta Corte Suprema criar salvaguardas não escritas na Constituição. O risco alegado de maiorias ocasionais é mera abstração política, evidenciada pelo fato de nunca ter ocorrido o processamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Senado Federal nesses quase 37 anos da nossa atual ordem Constitucional, tendo havido, de outro lado, a deflagração de dois processos de impeachment de Presidentes da República.

III. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ADPF 1259)

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial da ADPF 1259 que, no caso dos autos, deve ser negado. **Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada.** Na esteira de todo o exposto anteriormente,



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

deferir a liminar é abonar uma solução em detrimento da segurança e validade dos preceitos legais existentes, além de constituir indevida interferência em competência do Poder Legislativo.

Desde a promulgação da Constituição, em 1988, o regramento é exatamente este que está sendo impugnado por esta ADPF e não houve um só caso de processamento de impeachment e de afastamento arbitrário de Ministro do STF, porque o Senado Federal, notadamente os seus Presidentes, tem assegurado o cumprimento das competências constitucionais com a devida seriedade e com o devido respeito à independência do Poder Judiciário.

De fato, em diversas ocasiões, o Presidente da Casa Legislativa arquivou monocraticamente denúncias de crime de responsabilidade que não apresentavam justa causa, prática que se consolidou como praxe institucional segura e estável. Esse filtro político-jurídico, exercido com base na Constituição e na Lei 1.079/1950, demonstra que o Senado tem sabido distinguir, de forma reiterada, acusações infundadas daquelas que, em tese, mereceriam prosseguir, funcionando como verdadeiro instrumento de salvaguarda das garantias da magistratura e da independência judicial.

Diante dessa prática consolidada, não há espaço para se afirmar a necessidade de criação de salvaguardas adicionais por via judicial, sobretudo porque tais mecanismos já são oferecidos pelo próprio desenho constitucional vigente.

Portanto, **não há qualquer indício de *periculum in mora***, não se justificando medida cautelar para o caso em análise. Ao revés, a concessão da liminar traria desordem ao sistema, esvaziando a função institucional do Senado e rompendo o equilíbrio estabelecido pelo constituinte originário.

IV. DOS PEDIDOS



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

A interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não ocorre nas ações em tela. Diante de todo o exposto, requer o Senado Federal:

- (a) **o não conhecimento parcial da ADPF nº 1259**, especificamente na parte em que impugna o art. 236, § 1º, do Código Eleitoral, por absoluta inadequação da cumulação de pedidos com os dispositivos da Lei nº 1.079/1950 (processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal), com a consequente declaração de que tal pedido **não gera prevenção em relação ao juízo da ADPF nº 1017**;
- (b) o encaminhamento dos autos da ADPF nº 1259 **ao Presidente do Supremo Tribunal Federal** para que determine a aplicação da regra da **livre distribuição** prevista no art. 67 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, afastando-se qualquer efeito processual decorrente da cumulação inadequada de pedidos e da prevenção com a ADPF 1017;
- (c) **o não conhecimento parcial da ADPF nº 1260**, na parte em que pretende confrontar a Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1946, por manifesta inadequação da via eleita, uma vez que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta a cotejar normas pré-constitucionais com Constituições pretéritas já revogadas, mas apenas a verificar sua compatibilidade com a Constituição vigente. Tal pretensão configura evidente desvio da finalidade do instrumento, em afronta à *ratio decidendi* firmada desde a ADPF 33 e reiterada, entre outros precedentes, na ADPF 369, que fixaram ser incabível a utilização da ADPF para questionar direito pretérito à luz de ordem constitucional igualmente pretérita;
- (d) **o reconhecimento da plena recepção** pela Constituição de 1988 **dos artigos 39, 41, 47, 52, 54, 57, 73 e demais dispositivos da Lei nº 1.079/1950**, reafirmando que a atual ordem constitucional não revogou o regime jurídico dos crimes de responsabilidade, mas, ao contrário, conferiu-



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

lhe assento no art. 85, parágrafo único, da Carta Magna, como lei especial destinada a disciplinar matéria de natureza político-constitucional;

(e) a declaração da inaplicabilidade do art. 41-A da Lei nº 1.079/1950 ao processo de *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo-se que o dispositivo possui destinatários distintos, sem qualquer pertinência à competência do Senado Federal prevista no art. 52, II, da Constituição;

(f) a afirmação da constitucionalidade da aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal (art. 73 da Lei nº 1.079/1950), nos pontos em que não conflite com a disciplina legal, como expressão da autonomia do Legislativo e da harmonia entre os Poderes, em conformidade com o decidido na ADPF 378;

(g) a reafirmação da constitucionalidade do afastamento cautelar no processo de *impeachment*, inclusive com incidência da disciplina prevista no CPP, de forma subsidiária (art. 73 da Lei nº 1.079/1950 c/c art. 15 do CPP), como medida provisória e não sancionatória, plenamente compatível com os princípios da proporcionalidade, da colegialidade e da segurança institucional;

(h) a improcedência integral dos pedidos cautelares formulados nas ADPFs nº 1259 e nº 1260, por ausência de *fumus boni juris* e *periculum in mora*;

Assim, **requer-se sejam julgadas totalmente improcedentes as arguições de descumprimento de preceito fundamental**, rejeitando-se, em consequência, todos os pedidos nela formulados, de modo a preservar: (i) a força normativa da Constituição; (ii) a autonomia institucional do Senado Federal; (iii) a harmonia e separação entre os Poderes da República; e (iv) os princípios da especialidade e da segurança jurídica.



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento à Mesa – NASSEM

Requer-se ainda o cadastramento da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL e dos Advogados do Senado signatários para receber todas as intimações em nome do Senado Federal, sob pena de nulidade.

São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação do Ministro do Supremo Tribunal Federal GILMAR MENDES, e ao julgamento das ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 1259 e nº 1260.

Brasília, em 25 de setembro de 2025.

Vitor Galvão Fraga | OAB DF 82.327
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

Mateus Lima | OAB DF 36.455
Coordenador do NASSEM

Documento assinado eletronicamente

Gabrielle Tatith Pereira | OAB DF 30.252
Advogada-Geral do Senado Federal

Documento assinado eletronicamente