



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Maria Adyleane dos Santos Medeiros

Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal: ritos, implicações e consequências.

Brasília
2025



Maria Adyleane dos Santos Medeiros

Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal: ritos, implicações e consequências.

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Maria Adyleane dos Santos Medeiros

Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal: ritos, implicações e consequências.

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 20 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

ILB - Senado Federal

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza

ILB - Senado Federal



Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal: ritos, implicações e consequências.

Maria Adyleane dos Santos Medeiros

RESUMO

O presente artigo analisa os aspectos jurídicos e políticos envolvendo o impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), com foco no período entre 2018 e 2024. A partir do aumento das críticas à atuação da Corte, especialmente no que tange ao ativismo judicial, decisões monocráticas e à alegada “ministrocracia”, o estudo examina a tensão entre os Poderes e a fragilização do princípio da separação. Revela-se que a ausência de resposta do Senado aos pedidos de impeachment reflete uma lógica de autorreferência institucional, em que os interesses políticos se sobrepõem à função de controle prevista constitucionalmente. Ainda que a Constituição e a Lei nº 1.079, de 1950, estabeleçam os fundamentos para a responsabilização dos ministros, o artigo demonstra que a aplicação desse mecanismo é seletiva e politicamente condicionada, revelando um desequilíbrio estrutural no sistema de freios e contrapesos. Por fim, o texto propõe uma reflexão crítica sobre a necessidade de fortalecer a responsabilização institucional como instrumento de preservação da democracia, sem banalizar o instituto do impeachment e garantir a atualização legal para conferir melhores instrumentos para assegurar uma participação do Senado Federal de forma segura e que garanta os freios e contrapesos.

Palavras-chave: STF; Senado Federal; Impeachment; Separação dos Poderes; crimes de responsabilidade; Controle Institucional.

ABSTRACT

The present article conducts an analysis of the legal and political aspects surrounding the impeachment of Supreme Court Justices, with a particular focus on the period between 2018 and 2024. The present study examines the tension between the Powers and the weakening of the principle of separation, as evidenced by the increase in criticism of the Court's actions, especially with regard to judicial activism, monocratic decisions and the alleged "ministryocracy". The study reveals that the Senate's lack of response to impeachment requests reflects a logic of institutional self-reference, in which political interests take precedence over the constitutionally established control function. Despite the fact that the Constitution and Law 1.079 of 1950 establish the grounds for holding ministers accountable, the article demonstrates that the application of this mechanism is selective and politically motivated, thus revealing a structural imbalance within the system of checks and balances. Finally, the text proposes a critical reflection on the need to strengthen institutional accountability as an instrument for preserving democracy, without trivialising the institute of impeachment and ensuring that the law is updated to provide better instruments for ensuring the Federal Senate's participation in a safe manner that guarantees checks and balances.

Keywords: Brazilian Supreme Court; Brazilian Senate; impeachment; crimes of responsibility; separation of powers; institutional control.



INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de abordar um tema bastante atual e que vem sendo amplamente discutido por toda sociedade brasileira: a atuação do Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de processo de impeachment de seus ministros.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal tem sido objeto de intensos debates no cenário político e jurídico brasileiro. Por um lado, por sua função institucional de guardião da Constituição e por outro, a prática do ativismo judicial que acarreta diversas reflexões sobre os limites de sua atuação. Diante das fragilidades e lacunas das leis que, mesmo quando bem formuladas e elaboradas com maior cuidado possível, pelo legislador, podem deixar brechas que muitas vezes fazem com que o tribunal se veja forçado a adotar uma postura que vai além da mera interpretação normativa, aproximando-se, em muitos casos, da criação de novos instrumentos jurídicos.

Há uma forte corrente na opinião pública que compreende estar ocorrendo um ativismo judicial por parte do STF que ultrapassa limites e atribuições entre os Poderes. Em diversos casos o tribunal, ao preencher vazios normativos, assume funções que pertencem a outros Poderes, onde a ânsia para uma interpretação ampliada da lei não deve legitimar uma intervenção que, ao desafiar os limites estabelecidos pelo próprio ordenamento jurídico, fragiliza a autonomia dos demais Poderes e promove uma judicialização excessiva das disputas políticas.

Cappelletti (1993) ilustra bem essa problemática, sugerindo que, embora a inovação judicial possa ser necessária para suprir deficiências legislativas, é fundamental estabelecer restrições para reprimir o excesso de criatividade que ameaça à segurança jurídica. Além disso, é importante considerar que a pressão proveniente de outros Poderes, muitas vezes influenciada por interesses de minorias que rejeitam os resultados políticos, contribui para esse cenário. Tais pressões não buscam primeiramente a realização da justiça, mas sim a manutenção de agendas e a não aceitação da derrota em disputas de poder.

Sobre as leis e suas lacunas e nuances na criatividade de interpretações, Capelletti (1993, p. 22), cita as palavras do pai do realismo jurídico americano, O. W. Holmes:

[...] Não é completamente verdadeiro que na realidade prática, e eu não conheço razão alguma pela qual a teoria deveria estar em desacordo com a realidade dos fatos, uma dada palavra, ou até determinada combinação de palavras, tenha um só significado e nenhum outro. Qualquer palavra tem geralmente vários significados, inclusive no dicionário[...] (Capelletti, 1993 p. 22 apud O. W. Holmes, 1899, p. 210).

Ele ainda complementa com outra citação do mesmo autor que diz que, onde existe dúvida, não é suficiente o simples instrumento da lógica, e os juízes, mesmo de maneira inata ou oculta, são chamados a exercer a soberana prerrogativa da escolha.

Porém, Capelletti (1993) esclarece que existe um problema maior do que o fato de interpretação das leis que devem ser preenchidas pelos juízes. O verdadeiro problema, é o grau de criatividade, dos modos, limites e aceitabilidade da criação do direito por obra dos tribunais e ainda que, quanto mais vaga a lei e mais imprecisos os elementos do direito, mais amplo se torna o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciais, causando a acentuação do ativismo judicial.

Melo (2008) ressalta que a atuação do STF deve ser limitada, em virtude de não ter legitimidade de ingressar nas discricionariedades do legislador constituinte. Nos dispositivos porosos, deve manter os paradigmas constitucionais. Essa limitação desempenha um papel fundamental na preservação da harmonia entre os poderes. Ao restringir a atuação do Tribunal



nas decisões que são claramente políticas e de competência dos representantes eleitos pelo povo, prevalece o respeito à separação dos poderes. Essa conduta evita que interpretações judiciais acabem substituindo escolhas políticas, evitando conflitos institucionais e comprometendo a segurança jurídica do país.

Nesse contexto, autores como Mendes (2021), Glezer (2020) e Streck (2010) têm criticado o que denominam de “ministocracia”: uma forma de atuação em que ministros, por meio de decisões monocráticas, exercem um poder desproporcional, enfraquecendo o princípio da colegialidade. Mendes afirma que “vivemos uma ministocracia”, denunciando o protagonismo isolado de cada ministro e a ausência de controles internos eficazes. Glezer complementa essa crítica ao apontar que o STF passou a funcionar como uma instituição de múltiplas vozes autônomas e desconectadas. Streck, por sua vez, alerta para o risco do 'decisionismo togado', quando ministros decidem com base em convicções pessoais, sem respaldo na coerência jurisprudencial ou no debate institucional.

Sobre o controle do STF, Melo (2008), pela inexistência lógica do controlador do controlador, é preciso mecanismos para estabelecer seus próprios limites nas decisões definitivas, para que não interfira nas decisões democráticas do parlamento e, principalmente, nas políticas públicas. Necessitando assim, a imposição de barreiras internas por parte do Tribunal, para proteger o equilíbrio entre os poderes.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, antes, tido como o poder moderador e com perfil discreto, levando em conta a exigência da formação da sua composição e pelas suas atribuições de mediação e com competência principal de defender a nossa Carta Magna, teve seu papel considerado mais central a partir da Constituição de 1988. O STF tem se tornado cada vez mais presente nas decisões cotidianas e envolvido em todas as situações e decisões político-administrativas da vida pública, e com tudo isso está cada vez mais poderoso.

Essa tendência de centralização do Judiciário, foi denominada por Vieira (2018) de “supremocracia”, uma redefinição da autoridade institucional que amplia o raio de ação da Corte, muitas vezes tensionando o equilíbrio entre os Poderes, por seu imenso poder conferido. A atuação do STF tem capacidade de impactar diretamente decisões do Executivo e do Legislativo. Tal mudança impõe questionamentos sobre os mecanismos de responsabilização possíveis e sobre o próprio funcionamento do sistema de freios e contrapesos e sobre a judicialização da política.

Além disso, esse cenário reflete um processo mais amplo identificado na literatura como “hiperconstitucionalização”. Mendes (2019) observa que a tendência de transformar toda disputa social, política ou administrativa em questão constitucional leva ao esvaziamento da esfera de decisão política legítima e amplia desproporcionalmente o papel do STF. Streck (2010) também denuncia isso como uma hipertrofia interpretativa, que acaba desfigurando os limites da jurisdição constitucional e tornando o Judiciário um substituto informal do Legislativo. Essa sobrecarga compromete a estabilidade institucional e deslegitima o processo democrático, ao deslocar do Parlamento para a Corte decisões de alta relevância social que deveriam ser debatidas de forma ampla.

A atual controvérsia contra majoritária pela qual se depara o STF impõe a corte uma constante revisão sobre os limites do Judiciário e a legitimidade de suas decisões. A defesa de uma atuação comedida do Supremo é cada vez mais interpretada como uma questão de equilíbrio institucional e do bom desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, chama a atenção para o contexto brasileiro dos últimos anos.



As atividades do Poder Judiciário têm um papel de destaque na formação institucional no Brasil, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, que tem a faculdade de dar a última palavra sobre o conjunto normativo com base, como dito anteriormente, na interpretação da Constituição. Antes muito reservado e contido, mesmo com tal importância e com formação muito prestigiada, teve sua atividade bastante questionada durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, que em virtude de sua natureza política enfática, muitas vezes de atitudes autocentradas e porque não dizer radicais para um panorama político já estabilizado no país desde a redemocratização.

No cenário político, o mandato do presidente Jair Bolsonaro determinou uma enorme polarização e, simultaneamente, o confronto entre os Poderes foi muito intensificado. O poder das decisões do STF foi questionado, causando uma avalanche de problemas e instabilidade no equilíbrio dos Poderes. A possibilidade de processo de impeachment de ministros do Supremo, se colocou de vez em pauta, levantando uma série de questões sobre a natureza dos mecanismos de controle e responsabilidade aplicáveis às autoridades, incluindo limites de atuação, o grau de criatividade nas interpretações de suas decisões e, principalmente no princípio e respeito a separação dos poderes.

Para compreender melhor essa realidade, a teoria dos sistemas de Luhmann (2010) oferece um olhar mais próximo da dinâmica social contemporânea. Luhmann rompe com a ideia de hierarquia normativa entre os sistemas sociais. Cada sistema, como o Direito, a Política ou a Economia, operam de forma autônoma, ainda que estruturalmente acoplado aos demais. Isso significa que a atuação de um sistema afeta o outro, mas sem que haja subordinação direta. No Brasil, essa visão ajuda a entender por que o Poder Judiciário pode influenciar profundamente o sistema político sem necessariamente ser controlado por ele. A crença de que há neutralidade ou objetividade na fiscalização recíproca entre os Poderes seria, segundo o autor, uma ilusão, pois os sistemas operam com lógicas internas próprias e resistem à interferência normativa externa. Essa teoria se faz cada vez mais clara e presente.

A instabilidade entre os Poderes, não é apenas reflexo de desentendimentos momentâneos, mas sinal de um desequilíbrio estrutural que tende a se aprofundar diante da falta de mecanismos eficazes de responsabilização. As constituições não se salvam sozinhas. É preciso que os atores políticos e a sociedade como um todo estejam dispostos a respeitar os limites do jogo democrático. O que se vê, contudo, é um ambiente institucional marcado por disputas de poder, narrativas polarizadas e fragilização progressiva da harmonia entre os poderes. Como bem observam Levitsky e Ziblatt, citados por Vieira (2018, p. 11):

A superação do mal-estar constitucional imporá um enorme esforço de coordenação e concertação política nos próximos anos. Como nos alertam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, as constituições não se salvam sozinhas. Sem que os diversos setores da sociedade brasileira, assim como as principais lideranças políticas e institucionais estejam dispostos a pautar suas condutas pelas regras e procedimentos oferecidos pela Constituição, não sairemos da Armadilha em que nos metemos nos últimos anos.

O instrumento do impeachment, nesse cenário, deve ser compreendido como um mecanismo possível de exercício de controle entre os Poderes, e não necessariamente de instabilidade. Não obstante, ao contrário dos pedidos de impeachment contra presidentes da República, este instrumento não conseguiu ter o mesmo significado quando aplicado aos ministros do STF.

A Lei nº 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula seu processo de julgamento, é expressamente aplicável aos ministros do STF, conforme o seu art. 41. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, assegura o princípio da separação dos Poderes como



cláusula pétrea e estrutura o equilíbrio institucional entre Legislativo, Executivo e Judiciário no art. 2º. No entanto, a prática tem revelado embaraços.

Este trabalho busca descrever e analisar os fundamentos jurídicos e políticos que envolvem os pedidos de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal, com foco no período de 2018 a 2024. Serão abordados os dispositivos constitucionais, a legislação infraconstitucional e os efeitos institucionais e democráticos dessa prática. O referido tema tem ganhado relevância nos últimos anos, impulsionado por críticas à atuação do STF, especialmente em decisões monocráticas e alegações de ativismo judicial.

Chama a atenção o fato de que nenhum dos pedidos protocolados teve andamento no Senado Federal, contrastando com o histórico recente de dois impeachments presidenciais admitidos pelo Congresso Nacional desde a redemocratização, revelando uma diferença que merece ser investigada entre os tratamentos conferidos aos Poderes da República.

A inexistência de qualquer processamento de pedido contra ministros do STF, mesmo nos casos em que há fundamentação jurídica admissível, reforça a percepção de que o instrumento sofre influência da política, afastando-se da lógica predominantemente jurídica. A análise técnica e jurídica dos pedidos, portanto, é fundamental para reverter essa paralisa e restaurar a confiança nas instituições democráticas. O sistema constitucional brasileiro, embora formalmente bem desenhado, precisa reencontrar a praticidade de sua função, e isso necessariamente passa pela reativação dos mecanismos de responsabilização previstos na própria ordem jurídica.

Nesta pesquisa serão apresentados dados sobre as petições protocoladas, com análise para com maior destaque, para quais Ministros foram apresentadas, além da análise da forma de reação do Senado Federal e qual compreensão pode ser depreendida diante da utilização desse instrumento pelos mais diversos atores e o desempenho da sua função política-jurídico.

1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O IMPEACHMENT NO BRASIL

No Brasil, o impeachment foi previsto pela primeira vez na Constituição da República de 1891, estabelecendo a possibilidade de responsabilização política do Presidente da República e de ministros de Estado. A Constituição de 1937 ampliou a abrangência do instituto e introduziu novas autoridades sujeitas ao processo.

A Constituição de 1946 passou a prever expressamente a possibilidade de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República. Na esteira dessa previsão, tramitaram no Congresso os Projetos de Lei nº 23/1948 (Senado) e nº 1384/1949 (Câmara), que resultaram na sanção da Lei nº 1.079, de 1950, conhecida como a Lei do Impeachment. Essa lei regulamenta o processo de julgamento por crimes de responsabilidade, principalmente em relação ao Presidente da República, detalhando procedimentos, competências e sanções, como a perda do cargo e a inabilitação para funções públicas por até oito anos.

A Lei do Impeachment, define "crimes de responsabilidade" como atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição, a segurança nacional, o funcionamento das instituições democráticas, ou que representem um abuso de poder, prática de atos que violam a Constituição, os compromissos internacionais do Brasil, ou que envolvem corrupção e improbidade administrativa. Importante destacar que os crimes de responsabilidade; não são inicialmente de natureza penal e, sim, de natureza política ou político-jurídica. A mencionada lei foi justamente elaborada para contemplar um plexo de deveres negativos e positivos aos



agentes públicos e às instituições públicas e, além da fiscalização, a responsabilização em várias searas por violação de tais deveres (Oliveira e Santos, 2020).

Brossard (1992), afirma que os chamados crimes de responsabilidade não são crimes penais, mas sim infrações políticas previstas na Constituição, pertencentes ao âmbito do Direito Constitucional. O impeachment, portanto, é uma medida de natureza política ou político-administrativa, cujo objetivo é afastar do cargo autoridades que o exerceram suas atividades de forma inadequada. O mencionado autor ainda acrescenta que o impeachment é espécie de declaração de incompatibilidade, desqualificação ou destituição, todas relacionadas ao campo político.

1.1 Impeachments Collor e Dilma

Desde a redemocratização do Brasil, nos últimos 40 anos, o país vivenciou dois processos de impeachment de Presidentes da República: Fernando Collor e Dilma Rousseff. Ambos tiveram origem fortemente política, ainda que sustentados por problemas de gestão nas áreas econômica e institucional.

O processo de impeachment do presidente Fernando Collor teve início após denúncias de corrupção e abuso de poder feitas por seu irmão, Pedro Collor. As investigações revelaram o envolvimento de Paulo César Farias, tesoureiro da campanha, em esquemas de enriquecimento ilícito. A repercussão foi imediata: a imprensa amplificou o caso, a população foi às ruas com o movimento dos “Caras-Pintadas”, e a insatisfação com o chamado “Plano Collor”, que confiscou poupanças, só agravou a crise. Pressionado, o Congresso instaurou o processo que culminou na sua saída do cargo.

Já o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff ocorreu em meio a uma grave crise econômica e institucional durante seu segundo mandato. O governo enfrentava queda de confiança devido à alta inflação, desemprego crescente e estagnação econômica. As chamadas “pedaladas fiscais”, manobras contábeis usadas para ocultar déficits, foram interpretadas como violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. A oposição utilizou essas manobras, com fundamento político para iniciar a abertura do processo, ainda que houvesse dúvidas sobre sua caracterização como crime de responsabilidade. A condução do processo foi marcada por intensa deterioração nas relações entre o Executivo e o Congresso Nacional, agravada pelos escândalos de corrupção envolvendo o PT junto a Petrobras e pela Operação Lava Jato. Esses fatores deflagraram as maiores manifestações populares já registradas no país em apoio ao impeachment. Com forte protagonismo, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, em meio a um ambiente de forte polarização, impulsionou a abertura do processo em 2015, resultando na cassação do mandato da presidente em 2016.

Nos dois casos, os fatores políticos prevaleceram sobre argumentos puramente jurídicos. A perda de apoio parlamentar e a mobilização popular foram determinantes. Além disso, ficou evidente a fragilidade da articulação entre o Executivo e o Congresso, e o papel decisivo do STF no desenvolvimento dos ritos processuais.

Nesse ponto, vale destacar a análise de Silva e Meireles Filho (2021), sobre a tensão entre a soberania do Congresso e a supremacia judicial. Segundo os autores, no impeachment de Collor, o STF teve uma postura mais autocontida, permitindo que o Congresso conduzisse o processo e definisse o rito. Já no caso de Dilma Rousseff, a atuação da Corte teve intervenção mais contundente. Por meio da ADPF 378, o STF delimitou o rito do processo, determinou o modelo de eleição da Comissão Especial, o voto aberto e a impossibilidade de candidaturas avulsas.



Além da ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a legalidade e o controle jurisdicional dos atos relacionados ao processo de impeachment. No julgamento do Mandado de Segurança nº 21.874/DF, relatado pelo ministro Celso de Mello, reafirmou-se que, ainda que se trate de processo político, os atos do Poder Legislativo devem observar o devido processo legal, sendo passíveis de controle judicial quanto à sua legalidade e respeito às garantias constitucionais.

A decisão do STF que separou as sanções de perda do cargo e de inabilitação política, no julgamento de Dilma Rousseff, gerou forte controvérsia. Sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, o Senado aprovou a perda do cargo sem a imposição de inelegibilidade, inaugurando um precedente debatido na doutrina constitucional. Arguelhes (2016) entende que essa interpretação fragmenta o julgamento e enfraquece o caráter dissuasório do instituto, enquanto Glezer (2020) alerta para o risco de transformá-lo em um instrumento politicamente negociável, afastando-o de seu fundamento constitucional original. Ou seja, essa inovação foi totalmente de encontro ao texto constitucional e mais uma vez comprovou o caráter das decisões entrelaçadas dos sistemas e que neste sentido, não se sabe quem seria o beneficiado, e deixou no ar a real intenção do ato em si.

1.2 Atualizações da Lei nº 1.079, de 1950

A desatualização dos dispositivos legais que regem o processo, especialmente a Lei nº 1.079, de 1950. Elaborada em um contexto político completamente diferente, sob uma Constituição que já não vigora, essa lei tem sido aplicada de forma obsoleta ao longo do tempo, sem ter passado por uma revisão profunda que a adeque aos parâmetros constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988.

Corroborando essa perspectiva, Abranches (2021) observa que o processo de impeachment acabou sendo, na prática, judicializado, diante da incapacidade ou mesmo da recusa do Poder Legislativo em promover a adequação da Lei nº 1.079, de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, às diretrizes da Constituição Federal de 1988. Reforçando a ideia de que o sistema político brasileiro, em vez de evoluir em harmonia, se encontra travado em disputas de poder, em que a legalidade é frequentemente condicionada por conveniências políticas. Relevante destacar que Silveira e Silva e Meireles Filho (2021), ao analisarem a tensão entre a soberania do Congresso Nacional e a supremacia do Poder Judiciário, indicam que a agenda de atualização da Lei do Impeachment somente ganha relevância durante crises de governo.

Vale reafirmar que esses episódios demonstram claramente a necessidade de modernização da Lei nº 1.079 de 1950. A ausência de uma legislação clara e atualizada sobre o impeachment tem levado o STF a intervir para suprir lacunas legais, aumentando as tensões entre os Poderes. O aprimoramento normativo é essencial para garantir segurança jurídica, respeitar os freios e contrapesos e preservar a integridade institucional do país. Assim, a atualização desses dispositivos não deveria ser vista como uma ameaça à independência do Judiciário, mas sim como uma medida essencial para restaurar o equilíbrio institucional, reforçar a confiança pública e assegurar que os freios e contrapesos funcionem de maneira efetiva e equitativa entre os Poderes¹.

¹ Recentemente, ao andamento de proposições legislativas que tratam de atualização da Lei 1079, de 1950, o Ministro Gilmar Mendes, questionou todo o processo e afirmou que a Lei não foi recepcionada pela Constituição de 1988, contrariando Brossard (1992), que afirmou que o STF nunca pôs em dúvida a sobrevivência da Lei nº 1079, e cita os mandados de segurança, MS 20.442 de 26/06/1984 relatado por Francisco Rezec, no MS 20474, decidido pelo relator Sydney Sanches e já sob a Constituição de 1988, sem prejuízo de haver dispositivos revogados, reconheceu sua vigência ao julgar o MS 20941 o relator Aldir Passarinho, em 09/02/1990.



A necessidade de modernização dessa lei, entre outros dispositivos que impactam diretamente a atuação do Supremo Tribunal Federal, voltou ao centro dos debates, impulsionada por uma crise institucional gerada pela forma como vêm sendo conduzidas as decisões da Corte. O STF, ao longo dos anos, tem se tornado um centralizador de discussões e ações relevantes em diversas áreas, concentrando grande poder e, frequentemente, inserindo-se no embate político. Isso se manifesta em decisões que muitas vezes se sobrepõem às competências dos Poderes Executivo e Legislativo, como no caso das decisões monocráticas e da criação de entendimentos com forte influência sobre políticas públicas, caracterizando como uma possível usurpação das competências do Estado e do Congresso Nacional.

Vieira (2018) observa que o STF tem se mostrado uma Corte que não estabelece padrões consistentes, comprometendo a estabilidade de sua jurisprudência, o que representa oportunidades de elevação do conflito com os demais Poderes à sua atuação e reduz seu protagonismo institucional.

Como reação, diversos projetos de lei e propostas de emenda à Constituição foram apresentados nos últimos anos. Em outubro de 2024, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou quatro propostas legislativas:

- **PL 4754/2016**, de autoria do deputado Sóstenes Cavalcante (PL/RJ), que altera a Lei nº 1.079, de 1950, para tipificar como crime de responsabilidade a usurpação de competência do Legislativo por ministros do STF.
- **PL 658/2022**, do deputado Paulo Martins (PL/PR), que proíbe o Senado de realizar novo juízo de admissibilidade em acusações contra o Presidente da República após sua aprovação pela Câmara, além de criar hipóteses de crime de responsabilidade, como manifestações públicas sobre processos em andamento.
- **PEC 8/2021**, que limita as decisões monocráticas dos ministros do STF e altera regras sobre a concessão de medidas cautelares.
- **PEC 28/2024**, que prevê a exigência de julgamento colegiado para referendar liminares e permite a sustação de decisões do STF.

Também merece destaque o PL 1388/2023, resultado dos trabalhos da Comissão de Juristas instituída pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco. A proposta visa reformular o rito de julgamento de impeachment no Senado e atualizar os crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1079, de 1950. Atualmente, o projeto tramita na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sob a relatoria do senador Weverton (PDT-MA), e é considerado uma das proposições mais relevantes sobre o tema. A comissão foi composta por 10 membros e presidida pelo então ministro do STF, Ricardo Lewandowski.

Entre os principais avanços do projeto estão: a ampliação dos legitimados para apresentar denúncias, incluindo partidos políticos, sindicatos e a OAB; a definição de prazos para análise dos pedidos; e a possibilidade de separação entre a punição de perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública, esta última, inclusive, já aplicada no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Importante destacar que é possível inferir que a sugestão da Comissão de Juristas viu a necessidade de justificar ou legalizar a decisão tomada durante o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, tendo em vista que alguns dos juristas que fizeram parte da referida comissão também estavam presentes na comissão especial e de julgamento em 2016, como: Ricardo Lewandowski, Fabiane Pereira de Oliveira, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho e o senador Antonio Anastasia.



Inclusive, este é um dos pontos criticados. A separação das penas pode enfraquecer as punições, e permitir que políticos afastados voltem rapidamente à vida pública. Além disso, a ampliação dos que têm o direito legal de apresentar uma denúncia pode aumentar a politização do impeachment. Também há dúvidas se os prazos propostos são suficientes para avaliar bem os casos.

Essas propostas acabam ocupando a agenda legislativa num contexto de tensão entre o Congresso e o STF, intensificada por decisões como a declaração de inconstitucionalidade da tese do Marco Temporal, os julgamentos sobre a descriminalização do aborto e do porte de maconha para uso pessoal, e, mais recentemente, a suspensão do pagamento de emendas parlamentares ao Orçamento da União determinada pelo Ministro Flávio Dino.

Para uma reforma legislativa eficaz, especialistas defendem medidas como: definição e descrição clara das condutas que configuram crime de responsabilidade por parte de ministros do STF, as hipóteses causadoras precisam ser mais explícitas e taxativas, evitando a manipulação e interpretação do sentido de cada finalidade. Além disso, os prazos e procedimentos devem ser mais objetivos para análise de pedidos de impeachment; parecer técnico obrigatório da CCJ do Senado; e garantia de ampla defesa e contraditório desde o início do processo.

Apesar da variedade de propostas legislativas apresentadas há sempre o risco de paralisação ou tramitação morosa dessas matérias no Congresso Nacional. Esse quadro revela uma dissonância entre a urgência percebida por juristas e a resistência política em enfrentar o debate sobre responsabilização do Judiciário. A ausência de critérios consensuais e a politização do tema dificultam a modernização do sistema, perpetuando uma lacuna institucional que compromete o equilíbrio federativo e o Estado Democrático de Direito.

2. DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT DOS MINISTROS DO STF

Na seção anterior foi observado que o processo de impeachment do Presidente da República adquire natureza formalmente jurídica, embora com nítido conteúdo político. Como foi visto, a legislação é frequentemente criticada por sua timidez normativa, uma vez que carece de critérios objetivos e ritos procedimentais bem definidos. Essa lacuna tem dificultado a efetivação do controle institucional sobre membros da mais alta Corte do país, gerando uma assimetria entre os mecanismos de responsabilização dos Poderes.

Nesta seção iremos destacar como a Lei nº 1.079, de 1950, estabelece procedimentos específicos para o julgamento por crimes de responsabilidade, conferindo especial atenção aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Art. 52 da Constituição Federal de 1988, inciso II e o parágrafo único, tratam sobre a competência do processamento e julgamento das autoridades, conforme segue:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
(...)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por



oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

O Regimento Interno do Senado Federal através do art. 377, inciso II, indica que, no caso de Ministros do STF cabe à Casa:

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade.

O processo de impeachment de ministros do STF é demonstrado no art. 2º da Lei nº 1079, de 1950.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador-Geral da República.

O art. 39 da citada Lei define os crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e regula o processo de julgamento:

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

- 1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
- 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 3 - exercer atividade político-partidária;
- 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
- 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decoro de suas funções.

Em relação aos ministros do Supremo Tribunal Federal, o procedimento é diferenciado do relacionado ao Presidente da República. A denúncia por crime de responsabilidade, conforme previsto no art. 41 da Lei nº 1.079, de 1950, deve ser encaminhada diretamente ao Senado Federal. Qualquer cidadão pode apresentar a denúncia, desde que atenda aos requisitos formais de assinatura com firma reconhecida, ou conforme entendimento recente da Mesa do Senado, o equivalente a assinatura digital válida, cópias dos documentos pessoais e certidão de quitação eleitoral, provas dos fatos alegados ou a indicação de onde possam ser obtidas, através de declaração emitida, além de um rol de testemunhas devidamente identificadas, se for o caso, conforme previsto no art. 43.

A denúncia é registrada como petição pela Secretaria Legislativa da Mesa do Senado e numerada conforme protocolo próprio. De acordo com os arts. 44 e 45 da mesma lei, ela deve ser submetida, pela Mesa do Senado, a uma comissão especial, que tem o prazo de dez dias para emitir parecer sobre sua admissibilidade.

Apesar de a Lei nº 1079, de 1950, indicar que a denúncia deve ser analisada pela Mesa do Senado, consolidou-se, com respaldo do Supremo Tribunal Federal, a interpretação de que o Presidente do Senado pode decidir monocraticamente sobre a admissibilidade da denúncia contra ministros do STF, inclusive pelo seu arquivamento imediato. Essa prática foi validada em decisões como a proferida no Mandado de Segurança nº 34.592, impetrado por juristas contra o arquivamento, por decisão individual do então Presidente do Senado Renan Calheiros, de pedido de impeachment do ministro Gilmar Mendes. O STF, por meio do relator, Ministro Edson Fachin, reconheceu a possibilidade da decisão monocrática, equiparando-a ao exercício jurisdicional do juízo de admissibilidade no Judiciário.



Essa interpretação foi mantida no Mandado de Segurança nº 34.560, ajuizado por Cláudio Fonteles e outros cidadãos, cujo agravo regimental não foi acolhido. Com isso, consolidou-se a jurisprudência de que não há exigência legal para que a Mesa Diretora delibere sobre o arquivamento de denúncias por falta de justa causa, permitindo-se, portanto, a atuação unilateral do Presidente do Senado.

No entanto, essa prática suscita severas críticas do ponto de vista constitucional. A Mesa Diretora do Senado Federal é um órgão colegiado composto por sete membros, sendo o Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, conforme estabelece o art. 46 do Regimento Interno do Senado. Essa composição plural foi concebida justamente para garantir a distribuição do poder decisório e a colegialidade nas deliberações mais sensíveis da Casa. O fato de o Presidente do Senado poder, sozinho, arquivar denúncias contra ministros do STF, sem submeter sua decisão à Mesa, representa uma distorção da lógica republicana e enfraquece o controle institucional sobre os agentes do mais alto escalão do Judiciário.

Com isso, a prática institucional estabelecida, permite que o Presidente do Senado realize a análise da denúncia antes mesmo de chegar à Mesa do Senado e seja encaminhada à comissão especial para deliberação. A Advocacia-Geral do Senado Federal (ADVOSF), órgão de consultoria e assessoramento jurídico da Casa recebe diretamente da Secretaria Legislativa da Mesa, a denúncia para a emissão de parecer com relação a análise dos requisitos formais e de justa causa.

Importante mencionar que foi realizada consulta informal à ADVOSF, e a informação obtida é que para cada petição apresentada é emitido um parecer, destacando que a elaboração é eminentemente técnica e realizada com independência, sem interferência ou orientação específica da Presidência do Senado. Após sua emissão, esse parecer é encaminhado diretamente à Presidência, que detém a prerrogativa de acatar ou discordar do seu conteúdo, decidindo se dará ou não seguimento à denúncia. Porém o procedimento com relação a apresentação dos pareceres emitidos não é claro e o público só tem acesso após o despacho final da Presidência do Senado, que concerne na conclusão ou prosseguimento do processamento da denúncia.

Nos termos dos arts. 47 a 54 da Lei nº 1.079, de 1950, uma vez admitida a denúncia, o denunciado será notificado para apresentar defesa em dez dias. A comissão especial analisará a resposta, e mesmo com ausência desta, emitirá novo parecer sobre a procedência da acusação. Se este for aprovado, a matéria será encaminhada ao Plenário do Senado, para deliberação em votação nominal. A eventual condenação implica perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública por até cinco anos.

Apesar do arcabouço legal disponível, nenhum pedido de impeachment contra ministros do STF foi admitido até hoje pelo Senado Federal. Essa inércia institucional evidencia a existência de um vácuo prático de responsabilização, resultante, em grande parte, da concentração da prerrogativa decisória na Presidência do Senado, respaldada pela jurisprudência da própria Suprema Corte e mais uma vez na intrínseca relação de interdependência entre os sistemas, que tal como se encontra, permite julgamento com fundamento na decisão política. Decisões concentradas e que são tomadas monocraticamente e que, ao menos formalmente, deveriam ser objeto de análise colegiada, podem inferir uma falta de transparência, legitimidade e controle institucional, que podem causar mais embates e tensão



entre os Poderes, neste caso, especialmente entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

Destaca-se mais uma vez, a urgência da revisão e atualização da Lei nº 1.079, de 1950, especialmente no que diz respeito ao procedimento de admissibilidade das denúncias. É necessário limitar a margem de discricionariedade individual do Presidente do Senado e devolver à Mesa Diretora seu papel deliberativo.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e documental, com finalidade descritiva, visando compreender o perfil, a tramitação e os desfechos dos pedidos de impeachment apresentados contra ministros do Supremo Tribunal Federal no período de 2018 a 2024.

Os dados utilizados foram coletados a partir de um levantamento sistemático junto ao portal do Senado Federal, com foco em documentos públicos relativos a petições, pareceres técnicos e registros de tramitação. Esses dados foram organizados em uma planilha eletrônica, que está disponibilizada em apêndice deste artigo, contendo as seguintes variáveis: número da proposição, autor da denúncia, ementa/descrição da denúncia, resumo da alegação, tramitação, decisão final, data de julgamento e identificação do ministro alvo da denúncia.

Para a análise, os dados foram classificados conforme o nome do ministro denunciado, ano de proposição, tipo de decisão final e etapa da tramitação. A metodologia adotou como base a análise de conteúdo, buscando identificar padrões recorrentes nas justificativas apresentadas nas petições, bem como o tratamento dado pelas instâncias institucionais responsáveis pela admissibilidade e análise das denúncias, em especial a Presidência do Senado Federal e a Advocacia-Geral do Senado, resultando em uma tipologia que inclui, por exemplo: “Indeferida pela Presidência com base em parecer da ADVOSF” e “Inadmitida pela Presidência”.

Conforme identificado na pesquisa, todos os pedidos analisados foram indeferidos ou inadmitidos monocraticamente pela Presidência do Senado Federal. As decisões foram fundamentadas, em sua maioria, em pareceres técnicos emitidos pela Advocacia-Geral do Senado (ADVOSF), que atua como órgão consultivo responsável pela análise prévia das petições.

Esses pareceres se basearam predominantemente em critérios formais, como ausência de justa causa, falhas procedimentais e repetição de matérias já apreciadas. Na maioria dos casos, foi possível observar a utilização de pareceres anteriores como base argumentativa, evidenciando uma padronização no conteúdo técnico adotado para os indeferimentos.

A metodologia da pesquisa envolveu a leitura sistemática desses pareceres, que foram confrontados com o conteúdo das petições para verificar a consistência entre as alegações apresentadas e a fundamentação técnica utilizada pela ADVOSF para sua rejeição.

Além disso, foram localizadas manifestações da Assessoria Técnica da Secretaria-Geral da Mesa (SGM), cuja atuação se restringiu à verificação dos aspectos formais das petições, como a legitimidade ativa dos denunciadores e a regularidade da documentação apresentada.

Em consulta realizada junto à própria ADVOSF, foi possível confirmar que um dos fundamentos mais recorrentes para o indeferimento das denúncias consiste no entendimento de



que decisões monocráticas dos ministros, posteriormente referendadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, não podem ser objeto de responsabilização individual.

Essa interpretação, no entanto, merece reflexão crítica. O fato de uma decisão ter sido posteriormente acolhida pelo colegiado não impede, por si só, que a conduta funcional do ministro seja analisada à luz das hipóteses de crime de responsabilidade previstas no art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950. A responsabilização não deve ser afastada com base na dinâmica decisória interna do STF, mas sim avaliada conforme os limites constitucionais da atuação judicial.

A adoção recorrente desse raciocínio jurídico, por parte da ADVOSF, revela uma espécie de blindagem institucional que, na prática, dificulta o processamento de denúncias contra ministros da Suprema Corte. Essa postura contribui para o esvaziamento do papel fiscalizador do Senado e reforça a percepção de que há barreiras estruturais à responsabilização de autoridades do Judiciário, ainda que previstas em lei.

4. ANÁLISE DO PERÍODO, PETIÇÕES E DECISÕES NO SENADO FEDERAL

A presente seção visa analisar, com base em dados empíricos, a condução das petições de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Senado Federal, no período compreendido entre 2018 e 2024. A análise baseia-se em dados sistematizados na Tabela 1, com ênfase nos padrões de admissibilidade, inércia institucional e eventual assimetria na condução dos pedidos por diferentes presidentes do Senado.

4.1 Do Período da Pesquisa e manifestação dos Presidentes do Senado

A delimitação do intervalo da pesquisa foi determinada com o objetivo de analisar as denúncias apresentadas no período de maior turbulência e crise institucional estabelecida entre Os Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal. O período percorreu o mandato de 03 de presidentes do Senado Federal:

Senador Eunício Oliveira - 01 de fevereiro de 2017 até 31 de janeiro de 2019 (2018)

Senador Davi Alcolumbre - 01 de fevereiro de 2019 a 31 de janeiro de 2021

Senador Rodrigo Pacheco - 01 de fevereiro de 2021 a 31 de janeiro de 2023

01 de fevereiro de 2023 a 31 de janeiro de 2025

O recorte temporal entre 2018 e 2024 justifica-se pelo aumento expressivo de pedidos de impeachment protocolados contra ministros do STF, refletindo o acirramento das tensões entre os Poderes e a ampliação da judicialização da política no cenário pós-eleitoral e pandêmico.

Os pedidos de impeachment protocolados contra ministros do Supremo Tribunal Federal foram avaliados com base em um rito interno estabelecido no âmbito do Senado Federal, que, embora amparado na Constituição Federal (art. 52, II) e na Lei nº 1.079, de 1950, revela-se altamente centralizado e técnico-administrativo, como mencionado na seção 2 deste trabalho. A análise demonstrou que nenhum dos pedidos avançou para a fase deliberativa do processo legislativo, ou seja, não houve análise da Mesa do Senado, formação de comissão especial, tampouco deliberação em plenário.



Na tabela a seguir apresentaremos a quantidade de petições apresentadas no período pesquisado de 2018 a 2024. Além disso, será possível verificar a tramitação interna no Senado Federal com relação as petições apresentadas e a ação e reação de cada Presidente mediante admissibilidade ou não das denúncias.

Tabela 1. Quantidade de Petições e Reações dos Presidentes

PRE S I D E N T E	PERÍODO	PETIÇÕES APRE SENTADAS	PETIÇÃO SEM ANÁLISE (ADVOSF)	PETIÇÕES CONCLUÍDAS	DATA DA CONCLUSÃO	DE SPACHO
Eunício Oliveira	2018	5	0	5	31/01/2019	INDEFERIDAS/INADMITIDAS
Davi Alcolumbre	2019	17	0	0		
	2020	17	0	34	31/12/2020	INDEFERIDAS/INADMITIDAS
Rodrigo Pacheco	2021	25	24	1	26/08/2021	INDEFERIDAS/INADMITIDAS
	2022	11	11	0		AGUARDANDO PARECER
	2023	11	11	0		AGUARDANDO PARECER
	2024	2	2	0		AGUARDANDO PARECER

TOTAL DE PETIÇÕES APRESENTADAS	88
TOTAL DE PETIÇÕES CONCLUÍDAS	40
TOTAL DE PETIÇÕES EM ANÁLISE	48

Fonte: Elaborado pela autora, com base em pesquisa realizada no site do Senado Federal.

A partir da Tabela 1, é possível realizar uma série de considerações relevantes sobre a tramitação das petições de impeachment no âmbito do Senado Federal. Observa-se que as petições somente avançam em sua tramitação a partir do momento em que o Presidente do Senado decide pelo seu despacho. Tal cenário evidencia um poder discricionário substancial da Presidência, especialmente no que tange à admissibilidade e encaminhamento das denúncias.

Nos casos em que não há indeferimento ou inadmissão imediata, as petições permanecem em análise na Advocacia-Geral do Senado (ADVOSF), aguardando parecer técnico. No entanto, tais pareceres não são disponibilizados publicamente durante o trâmite, sendo publicados apenas no momento da conclusão do processo. Assim, o acesso à informação fica limitado, impossibilitando ao público geral verificar, por exemplo, se determinado pedido já recebeu manifestação da ADVOSF. Restando a dúvida de como se dá o procedimento de elaboração dos referidos pareceres, demonstrando falta de transparência, e certa passividade perante o curso do processo interno. 48 petições permanecem sem parecer formal publicado por esse órgão.

Durante o período analisado, apenas 40 petições foram efetivamente avaliadas, número surpreendentemente reduzido considerando a relevância institucional do tema. Destas, 5 foram apresentadas em 2018, sob a presidência do Senador Eunício Oliveira e decididas apenas em seu último dia de mandato. No mandato do então Presidente Davi Alcolumbre (2019-2020), 34 petições foram apresentadas e todas tiveram decisão pelo indeferimento, proferidas apenas no último dia do último mês de sua presidência, o que reforça a percepção de centralização decisória e falta de celeridade institucional.

Em contraste, o Senador Rodrigo Pacheco, que presidiu o Senado por quatro anos (2021–2024), analisou apenas uma única petição no período. Essa petição foi apresentada pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, contra o Ministro Alexandre de Moraes,



fundamentada no art. 41 da Lei nº 1.079, de 1950, com alegações de abuso de autoridade e conduta incompatível com o decoro do cargo. O caso foi protocolado e concluído em apenas dois dias, sendo indeferido com base em parecer anterior da ADVOSF que considerou inexistente a justa causa para seguimento da denúncia.

Diante da análise, algumas indagações são inevitáveis: por que, em um mandato de quatro anos, apenas uma denúncia foi apreciada? Estaria tal inércia relacionada à criação, por iniciativa do próprio Senador Rodrigo Pacheco, da Comissão de Juristas incumbida de elaborar um anteprojeto de atualização da Lei do Impeachment? Ainda que esse argumento tenha sido utilizado, a comissão somente foi instalada em fevereiro de 2022, ou seja, um ano após o início de seu mandato, e mesmo antes disso, o Presidente já havia indeferido uma denúncia.

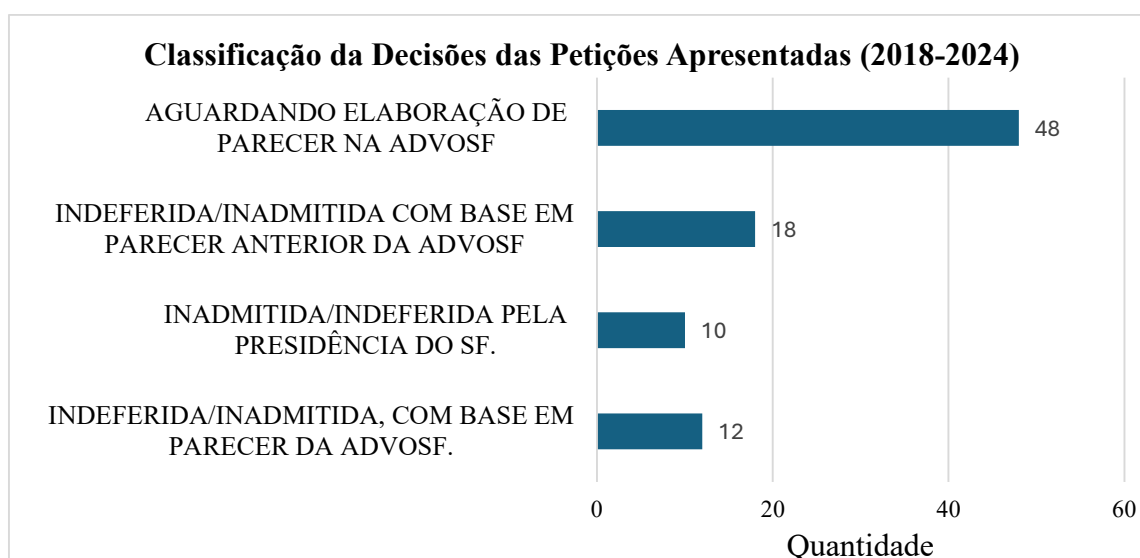
Esse cenário alimenta uma insegurança institucional e porque não dizer uma opção pela omissão, na medida em que as demais petições seguem pendentes, indefinidamente, sem qualquer manifestação ou justificativa oficial, à espera de uma modernização legislativa que ainda se encontra em compasso de espera, mesmo após mais de 74 anos de vigência da Lei nº 1.079, de 1950.

4.2 Classificação e Análise Das Decisões da Presidência do Senado

A análise dos registros de tramitação dos pedidos de impeachment permitiu identificar padrões claros na forma como esses pedidos são processados no âmbito do Senado Federal. Além das decisões já classificadas como indeferimentos e inadmissões, foi possível constatar um grupo expressivo de petições que se encontram em estado de pendência, ainda aguardando parecer técnico ou decisão formal da Presidência.

O Gráfico 1 demonstra a distribuição dos pedidos entre as categorias analíticas utilizadas neste trabalho. Observa-se que, embora o número de indeferimentos diretos seja relevante, a quantidade de petições ainda não decididas, especialmente aquelas sob análise da ADVOSF, é a mais numerosa. Esse fato pode sugerir tanto morosidade institucional quanto uma postura de cautela ou omissão política na condução dos processos.

Gráfico 1. Classificação das Decisões da Presidência do Senado



Fonte: Elaborado pela autora.



As categorias foram classificadas da seguinte forma: Indeferida ou Inadmitida com Parecer da ADVOSF; Indeferida ou Inadmitida pela Presidência; Indeferida com Parecer Anterior e Aguardando Parecer.

A categoria “Indeferida com Parecer da ADVOSF” reúne cinco decisões referentes a petições de 2018, todas concluídas em 2019 sob a presidência do senador Eunício Oliveira, seis decisões referentes a petições de 2019, sob a presidência do senador Davi Alcolumbre, concluídas em 2020 e uma decisão referente a 2021, concluída no mesmo ano, sob a presidência do senador Rodrigo Pacheco. Embora os despachos sejam similares, cada petição foi acompanhada por parecer técnico próprio, indicando ausência de justa causa.

“Indeferidas ou Inadmitidas pela Presidência”, somam dez petições. São decisões monocráticas, sem necessariamente fazer menção explícita a parecer técnico, baseadas no juízo direto do Presidente. Os principais fundamentos envolvem ausência de requisitos formais, ausência de justa causa ou repetição de matéria já indeferida anteriormente. Em todos os despachos, é comum que a menção a dificuldade em se instaurar um processo de impeachment de ministros do STF, tendo em vista o princípio da separação dos Poderes, a harmonia entre os Poderes e à necessidade de prudência na apreciação de atos oriundos do Judiciário.

Destaca-se, por exemplo, trecho da Petição n.º 13/2019, proposta pelos juristas Modesto Carvalhosa, Laércio Laurelli e Luís Carlos Crema:

[...] II. CONSIDERANDO que o Senado Federal, em homenagem à separação de Poderes, tem se recusado historicamente a conhecer de denúncias que versem sobre o mérito de decisões judiciais [...] ressalvada a previsão da legislação processual de conhecimento dessa espécie de fato quando comprovado dolo ou fraude (art. 143, inciso I, do vigente CPC);

“Indeferida/Inadmitida com Parecer Anterior” agrupam 18 petições. ou seja, a maioria das denúncias que foram concluídas no período analisado. São decisões fundamentadas em pareceres já emitidos pela ADVOSF em casos semelhantes. Não há nova análise de mérito, pois a Presidência entende que o fato causal já foi analisado anteriormente. Pode-se inferir dessa análise que independentemente do tipo de denúncia apresentada, tal prática demonstra que denúncias repetidas tendem a ser indeferidas sumariamente, especialmente conforme o contexto político vigente.

Já “Aguardando Parecer” inclui 48 petições sem decisão formal até o fim da pesquisa, aguardando manifestação da Advocacia-Geral do Senado e conseqüentemente da Presidência do Senado Federal. Petições protocoladas desde 2021. A ausência de deliberação e publicização do andamento das referidas petições, demonstra a necessidade de estruturação mais clara do processo, visando maior transparência e previsibilidade institucional.

Esse panorama reforça a percepção de que o Senado atua como órgão de controle político altamente seletivo. A utilização de pareceres técnicos como justificativa para decisões que não são discutidas coletivamente, nem divulgadas publicamente, evidencia a concentração decisória. O acúmulo de petições pendentes também pode apontar para uma estratégia deliberada de adiamento ou controle político, comprometendo a função fiscalizadora do Legislativo.

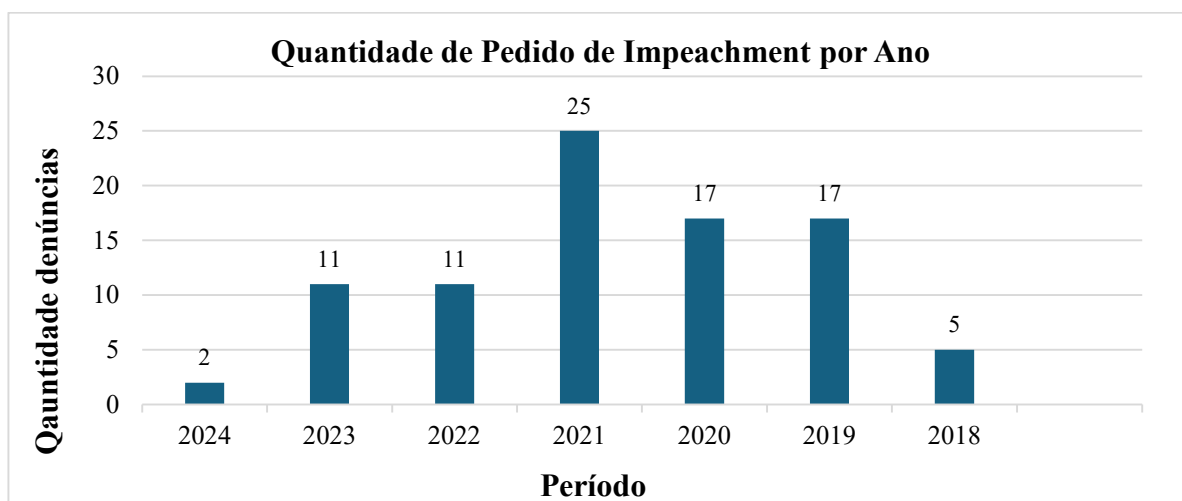


4.3 Distribuição de Pedidos por Ano (2018–2024)

A partir da análise dos resumos das 88 petições de impeachment apresentadas ao Senado Federal entre 2018 e 2024, foi possível identificar os principais fundamentos jurídicos utilizados pelos autores, tendo como referência os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, em especial o seu art. 39, que elenca os crimes de responsabilidade aplicáveis aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Embora diversas petições façam menção introdutória ao art. 41 da mesma lei, que disciplina a legitimidade para a proposição da denúncia, e ao art. 52, inciso II, da Constituição Federal, que atribui ao Senado a competência para processar e julgar os ministros do STF, é o art. 39 que contém o rol taxativo de condutas que, se praticadas, configuram crime de responsabilidade passível de admissibilidade processual.

Foi possível construir o gráfico que segue abaixo e apresenta a quantidade de pedidos de impeachment protocolados por ano, no período analisado. Nota-se um crescimento significativo em 2021, com 25 pedidos apresentados, coincidindo com uma conjuntura política marcada por tensões entre os Poderes.

Gráfico 2. Quantidade de Pedidos de Impeachment (2018-2024)



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise qualitativa evidenciou que a maioria das denúncias se ancora, de forma expressa ou implícita, em cinco eixos principais, diretamente associados aos incisos do art. 39. Logo a frente, esses eixos serão expostos de forma individualizada, com base nos argumentos mais recorrentes encontrados nas petições.

Com relação aos eixos que ancoram as denúncias, é possível destacar que o mais presente nas denúncias é aquele que alega parcialidade e suspeição por parte dos ministros, apontando comportamentos que violariam o princípio da imparcialidade. Os denunciante argumentam que ministros atuariam em processos nos quais teriam interesse político, ideológico ou pessoal, ou que já teriam se manifestado publicamente sobre o mérito das causas. Essa conduta é associada ao inciso II do art. 39, que considera crime de responsabilidade “proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa”. A invocação desse fundamento é frequentemente acompanhada de críticas ao envolvimento direto dos ministros em embates políticos ou ações envolvendo adversários de governo.

Em seguida, destaca-se o eixo relacionado à conduta incompatível com a honra, dignidade e decoro do cargo, previsto no inciso V do art. 39. As petições enquadradas nesse



eixo criticam declarações públicas de ministros sobre temas políticos, posicionamentos em redes sociais, atitudes consideradas arrogantes, repressivas ou midiáticas, e até mesmo a condução de inquéritos controversos. A crítica institucional aparece, nesses casos, como tentativa de demonstrar que o comportamento do magistrado fere os padrões éticos e funcionais esperados da magistratura, mesmo quando não há, segundo os denunciante, crime penal claro.

O terceiro eixo agrupa denúncias sobre o exercício de atividade político-partidária, vedado expressamente pelo inciso III do art. 39. Os denunciante alegam que certos ministros atuam com viés político explícito, emitindo juízos sobre disputas eleitorais, posicionando-se favoravelmente a governos ou partidos, ou participando de eventos que comprometeriam sua neutralidade institucional. Embora algumas dessas alegações se confundam com o eixo da suspeição, este fundamento tem sido usado de maneira específica para evidenciar envolvimento ativo do ministro com o campo político, o que comprometeria sua imparcialidade constitucional.

Outro eixo relevante, ainda que com menor frequência, envolve o descumprimento de deveres funcionais, imputando aos ministros a prática de desídia, negligência ou omissão diante de situações que exigiriam posicionamento firme da Corte. São exemplos a demora injustificada no julgamento de casos de alta relevância ou a omissão frente a violações de direitos fundamentais. Tais alegações se vinculam ao inciso IV do art. 39, que tipifica como crime de responsabilidade “ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo”.

Por fim, algumas denúncias apontam a prática de alteração de decisões já proferidas, por meio de votos monocráticos que modificam deliberações anteriores do Plenário ou reformulam decisões colegiadas. Essas petições sustentam que tal conduta viola a segurança jurídica e a colegialidade da Corte, sendo enquadradas no inciso I do art. 39, que considera crime “alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal”.

É importante destacar que, embora todos os pedidos façam referência à Lei nº 1.079, de 1950, a maioria das petições apresenta argumentação técnica pouco desenvolvida, com uso de linguagem opinativa e ausência de tipificação objetiva do crime alegado. Ainda assim, o levantamento evidencia que existe uma tendência argumentativa predominante na acusação de suspeição e conduta indecorosa, o que sugere um padrão discursivo em que se questiona não apenas a legalidade da atuação do ministro, mas também a legitimidade institucional da Corte frente ao sistema de freios e contrapesos. Essa análise, portanto, não apenas esclarece o uso reiterado de certos dispositivos da Lei do Impeachment, como também contribui para compreender as fragilidades recorrentes nas denúncias e os motivos que, em grande parte, levaram aos seus indeferimentos, que podem ser explicadas por dois fatores principais: a falta de clareza e taxatividade da Lei vigente e sua interpretação e a lógica da prevalência da política sobre a norma constitucional.

4.4 Avaliação dos pedidos de acordo com seu direcionamento: os “Ministros-Alvo”

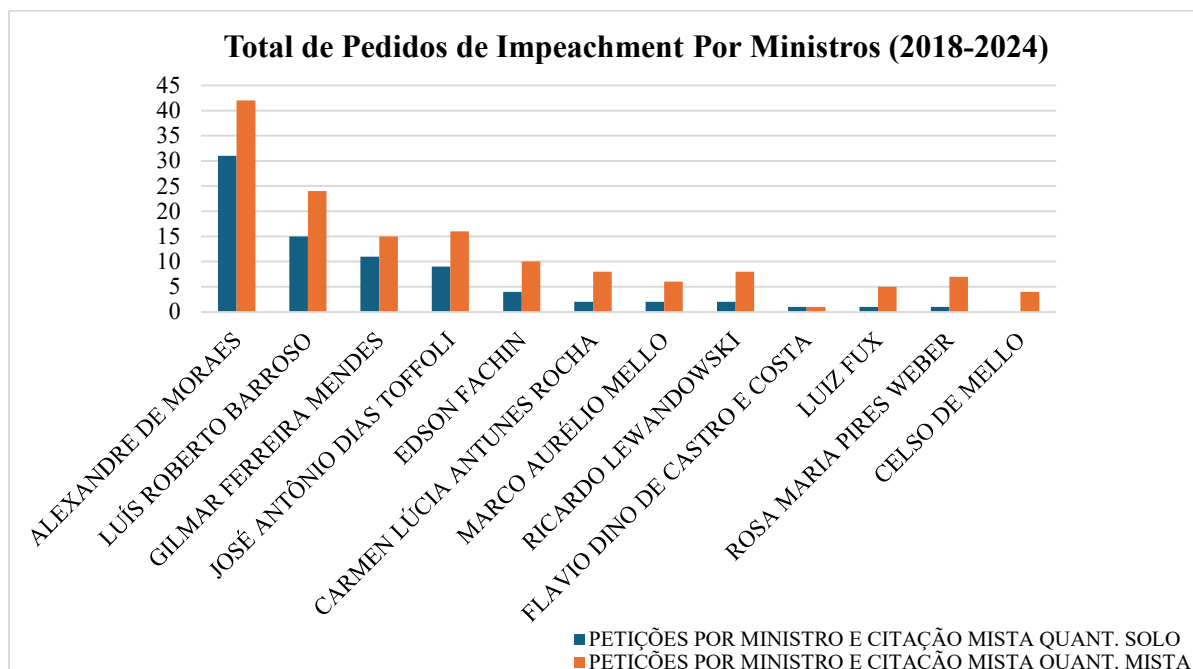
A partir da consolidação dos pedidos apresentados individualmente e daqueles com menção mista, ou seja, petições apresentadas em conjunto com outros ministros, foi possível mensurar a frequência de denúncias por autoridade.

O gráfico abaixo apresenta os ministros mais citados em pedidos de impeachment, considerando o total de menções (solo e mista). Os ministros Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Dias Toffoli concentram o maior número de pedidos. Essa



distribuição revela, em parte, a centralidade desses magistrados nas decisões de maior impacto político ou midiático no período analisado.

Gráfico 3. Das Petições de Impeachment por Ministros do STF



Fonte: Elaborado pela autora.

A recorrência de denúncias contra alguns ministros sugere uma percepção pública concentrada sobre suas atuações. Tal fato pode refletir não apenas o conteúdo concreto de suas decisões, mas também o papel simbólico que esses magistrados passam a exercer no imaginário político-constitucional contemporâneo.

A maioria das denúncias não distingue a gravidade entre menções individuais ou conjuntas, o que torna relevante considerar o total de menções como indicador de visibilidade pública. Ainda assim, não há correlação entre número de pedidos e procedência das denúncias, pois todos foram indeferidos ou arquivados preliminarmente.

A concentração de pedidos de impeachment direcionados aos ministros Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Dias Toffoli não é um dado aleatório, mas revela um padrão institucional significativo. Esses magistrados figuram entre os mais denunciados não apenas por ocuparem cadeiras estratégicas no Supremo Tribunal Federal, mas sobretudo pelas posturas que adotaram diante de temas sensíveis, da sociedade, do governo federal e, especialmente, do Congresso Nacional. Essa concentração de menções demonstra como os ministros se tornam referência no debate público sobre os limites e as responsabilidades da jurisdição constitucional, revelando um aspecto simbólico do controle de constitucionalidade no Brasil.

Dias Toffoli, ex-presidente do STF e ex-advogado da União, enfrentou críticas pela condução de decisões com forte impacto institucional. Destacam-se sua ordem para suspender investigações da Receita Federal sobre autoridades do Judiciário, a anulação de provas da Lava



Jato com base em cooperação internacional irregular, e sua atuação nos bastidores de articulações entre os Poderes durante sua presidência. A percepção de proximidade com lideranças do Executivo e do Legislativo alimentou críticas sobre suposta “blindagem institucional”, contribuindo para a inclusão de seu nome em diversos pedidos de impeachment.

Gilmar Mendes, decano da Corte, é conhecido por sua linguagem contundente e por decisões monocráticas em temas de enorme repercussão, como a soltura de figuras centrais da Operação Lava Jato, o enfrentamento ao Ministério Público Federal e críticas públicas à “judicialização da política”. Sua atuação gerou forte resistência em setores que o acusam de parcialidade e excesso de poder individual. O acúmulo de funções em processos eleitorais e o uso frequente de liminares tornaram constante sua presença no debate público, especialmente em temas relacionados ao foro privilegiado e à condução de acordos de leniência.

Luís Roberto Barroso, atual presidente do Supremo Tribunal Federal, exerceu papel de destaque em temas morais, bioéticos e eleitorais, frequentemente se posicionando em defesa de teses progressistas, como a descriminalização do aborto e do porte de drogas para uso pessoal. Como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre 2020 e 2022, liderou o combate à desinformação nas eleições, promoveu a integração com plataformas digitais e defendeu o sistema eletrônico de votação. Contudo, essas medidas provocaram reações institucionais, especialmente no Congresso Nacional, onde parlamentares acusaram o TSE de “legislar” sobre propaganda eleitoral, redes sociais e critérios de elegibilidade, “substituindo competências legislativas.” A visibilidade de Barroso cresceu não apenas por suas decisões, mas por sua postura de alta exposição pública e ativismo judicial em temas controversos.

Alexandre de Moraes é visto por muitos como um ministro que, sob a justificativa de proteger a democracia, teria avançado sobre garantias individuais e competências próprias do Poder Legislativo, tornando-se símbolo de uma atuação de exceção. Consolidou-se como relator de inquéritos de altíssimo impacto institucional, como o das fake news (Inq. 4781), dos atos antidemocráticos e o do 8 de janeiro. O Inquérito 4781, instaurado de ofício, sem manifestação do Ministério Público, pelo então presidente Dias Toffoli e posteriormente conduzido por Moraes, ficou conhecido como “inquérito do fim do mundo”, expressão cunhada pelo ex-ministro Marco Aurélio Mello, em virtude de suas peculiaridades processuais, ausência de objeto delimitado e sucessivas ampliações de escopo, o que o tornou alvo de críticas por parte da comunidade jurídica, política e da sociedade. Já se estendendo por mais de seis anos, esse inquérito tornou-se um marco simbólico do poder concentrado nas mãos de um único ministro.

No caso do Inquérito 4921, sobre os atos de 8 de janeiro, a condução de Moraes foi igualmente central. Além de ordenar prisões preventivas em massa, conduziu audiências, homologou delações e proferiu votos que resultaram em penas severas, com longas condenações por associação criminosa, tentativa de golpe de Estado e abolição violenta do Estado Democrático de Direito. Tais decisões, embora juridicamente fundamentadas, têm sido objeto de debate intenso na doutrina e na própria Corte, especialmente quanto à dosimetria das penas, à proporcionalidade das sanções e à generalização de condutas, o que reacende a crítica sobre excesso punitivo e falta de moderação institucional. As reações no Parlamento e em setores jurídicos reforçam a percepção de que a atuação de Moraes, embora juridicamente vigorosa, tem extrapolado os limites tradicionais da jurisdição. Ele é o grande campeão de denúncias apresentadas embasadas principalmente pelo seu perfil de embate direto e político-institucional.



Além das características individuais de cada ministro, há um aspecto estrutural que também merece atenção: a cultura de proteção interna que, muitas vezes, se manifesta dentro do próprio Supremo Tribunal Federal. É comum a percepção de que há pouca disposição dos ministros em responsabilizar colegas, o que se reflete no arquivamento frequente de pedidos de investigação ou em decisões que evitam o enfrentamento direto entre pares. Esse comportamento pode ser interpretado como uma forma de blindagem institucional, na qual o tribunal, para preservar sua imagem e estabilidade, opta por se proteger de críticas externas e internas. Isso representa um mecanismo de autopreservação, onde o Judiciário passa a operar com regras próprias e resistência a pressões externas, mesmo quando essas pressões derivam de princípios constitucionais como a transparência, o controle e a responsabilização (Luhmann, 2010).

Embora com estilos e trajetórias distintas, os quatro ministros partilham a característica de assumirem, em momentos distintos, funções além da estrita jurisdição, seja por convicções doutrinárias, senso de missão institucional ou estratégias de proteção do Estado de Direito. No entanto, a intensidade de sua atuação, o grau de exposição pública e o enfrentamento com atores políticos relevantes contribuíram para a percepção, crescente, de extrapolação dos limites do controle judicial, suscitando reações como a judicialização do impeachment. Em todos os casos, a tensão se estabelece não apenas sobre o conteúdo das decisões, mas sobretudo sobre a legitimidade da Corte ao extrapolar suas competências e ocupar espaços que, constitucionalmente, pertencem ao Poder Legislativo, tensionando o sistema de freios e contrapesos desenhado pela Constituição de 1988.

Embora a pesquisa aqui apresentada contemple pedidos formalmente protocolados até o ano de 2024, a nomeação do Ministro Flávio Dino ao Supremo Tribunal Federal, em fevereiro de 2024, que vale mencionar já teve uma denúncia protocolada, merece menção especial por representar um ponto de inflexão na percepção institucional sobre o papel da Corte. A sua origem política, como ex-governador, ex-senador e ex-ministro da Justiça, além de sua atuação como magistrado acentuaram os debates em torno da imparcialidade e dos limites institucionais da atuação judicial.

A decisão de sua relatoria que suspendeu, de forma liminar, a execução das emendas parlamentares do orçamento impositivo, muito questionada e interpretada por amplos setores do Congresso e da sociedade, como uma manobra a favor do Executivo, reacendeu as tensões entre os Poderes e intensificou as críticas quanto à atuação política do Supremo. Apesar de ainda não figurar entre os ministros mais denunciados, o caso reforça a ideia de que o STF tem acumulado poderes cada vez mais amplos e, por consequência, assumido o protagonismo em disputas que tradicionalmente seriam resolvidas pela via legislativa ou política. A repercussão dessa decisão se insere em uma conjuntura institucional marcada por desconfiança mútua e contribui para o aprofundamento do desgaste da imagem da Corte perante a classe política.

5. ANÁLISE QUALITATIVA DOS PARECERES E DESPACHOS DA PRESIDÊNCIA DO SENADO

Esta seção busca exemplificar os critérios utilizados nos pareceres técnicos emitidos pela ADVOSF, a partir de alguns conteúdos de documentos do período de 2018 a 2024. A intenção demonstrar argumentos que condicionam e determinam a análise da admissibilidade das denúncias contra ministros do Supremo Tribunal Federal.

5.1 Pareceres Destacados – Petições e Argumentos Jurídicos



Esta subseção apresenta a análise qualitativa de casos selecionados, com base nas petições protocoladas no Senado Federal, seus respectivos pareceres técnicos emitidos pela ADVOSF e os despachos da Presidência. O objetivo é demonstrar um distanciamento entre as petições e os pareceres, identificando uma vontade expressa pela rejeição.

Em todos os casos analisados, os pareceres buscam uniformização dos argumentos, muitas vezes deslocando o foco da conduta funcional do ministro denunciado para a natureza da decisão judicial questionada. A seguir, são apresentados quatro exemplos emblemáticos de petições, com trechos destacados e contraposição crítica aos pareceres e decisões subsequentes.

Nos exemplos a seguir destacados revela-se que, na prática, há uma predisposição fundamentada para resultar em indeferimentos. É tão somente um confronto de argumentos, sem que a mediação administrativa tivesse respaldo de uma lei devidamente atualizada.

Exemplo 1 – Petição nº 04/2018: Autores: Laércio Laurelli, Modesto Carvalhosa e Luiz Crema
Ministro denunciado: Gilmar Mendes
Base legal: incisos II, III e V do art. 39 da Lei 1.079, de 1950
Parecer ADVOSF nº 716/2018 - NASSET/ADVOSF.

Trechos da Petição:

“[...] Todo cidadão brasileiro tem legitimidade *[o correto é dizer tem obrigação]*, para denunciar ministros do Supremo Tribunal Federal pela prática de crimes de responsabilidade perante o Senado Federal.”

“[...] O simples fato da ligação ter ocorrido já revela a prática criminosa, crime de responsabilidade previsto no inciso 5 do art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950.”

“[...] Nessa baliza constitucional-ético-legal, encontraremos muitas razões que provam e tipificam os atos do ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes como crimes de responsabilidade, no que se impõe a sua condenação e "a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis" (CR, art. 52, parágrafo único).”

“[...] É do Senado Federal, no caso que se apresenta, a obrigação de defender a REPÚBLICA, a DEMOCRACIA e a ORDEM. O ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, conforme amplamente demonstrado nessa peça acusatória, sistemática e reiteradamente, abusa do cargo e das funções que exerce, cometendo, inúmeras vezes, os crimes de responsabilidade previstos nos incisos 2, 3 e 5 do art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950.”

Trechos do Parecer:

“[...] Terá exercido função político-partidária o Procurador-Geral da República ao solicitar prontamente a abertura de inquérito ou ação penal contra determinado político que se insurgiu contra eventual excesso de determinada operação?”

“[...] Em relação à eventuais críticas públicas proferidas pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, temos que reconhecer que Magistrados, Ministros Desembargadores, e até chefes de operações destinadas a apuração penal viraram *habitués* dos debates políticos nacionais, opinando sobre os mais variados temas: Também não foram poucos os Magistrados que, por todo o país, participaram dos mais diversos atos públicos, em manifestações e marchas.”



“[...] Pelo que consta, não houve punição de todos eles. Absolutamente, não!”

“[...] Não vemos como o Senado da República apreciar tema tão complexo e incerto, antes mesmo da apreciação do órgão "técnico" responsável pelo julgamento da causa.”

“[...] É preciso reconhecer que a função de julgar deste Senado da República é excepcional.”

“[...] A aplicação prática de questão jurídica em regra é de competência dos Tribunais, de modo que é prudente, primeiramente, aguardar a decisão da Suprema Corte sobre a matéria antes de qualquer juízo Senatorial.”

O parecer apresenta trechos retóricos que levam inclusive a questionar condições normativas e legais suficientes para que o Senado Federal tenha capacidade de exercer sua função constitucional de julgamento dos ministros do STF.

Exemplo 2 – Petição nº 20/2019: Autor: Senador Major Olímpio (in memoriam)

Ministro denunciado: Dias Toffoli

Base legal: incisos IV e V do art. 39 da Lei 1.079, de 1950

Parecer ADVOSF nº 784/2020

Trecho da petição:

“[...] É nítido que estas ações do Denunciado, Ministro Dias Toffoli, não têm precedentes, sendo ato atentatório a todo o ordenamento jurídico pátrio, inclusive a direitos e à própria dignidade da Justiça (art. 5º, XLI, CF/88 e art. 77, VI, § 1º, CPC), afrontando os princípios que regem e vinculam a própria Administração Pública, constantes do art. 37, da CF/88, como os da legalidade, da moralidade, da transparência e da impessoalidade.”

“[...] É válido ressaltar que essas decisões se deram nos autos do INQ 4781 (aberto pela Portaria GP nº 69), que está sob sigilo.

[...] Em outro ato abusivo e ilegal, e, 15/07/2019, o Denunciado, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP, em decisão decorrente da Petição/STF nº 41.615/19, determinou que houvesse a suspensão de todas as investigações em curso no país que tenham como base dados sigilosos compartilhados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e pela Receita Federal, com o Ministério Público, sem prévia autorização judicial (doe. anexo).”

Trechos do Parecer:

“[...] Desde sempre o povo clama por Justiça. No entanto, a Justiça clamada pelos cidadãos em geral é, e sempre foi, o linchamento público. Na Antiguidade o linchamento físico e na Atualidade o linchamento moral.”

“[...] Com a perda da proeminência do Poder Legislativo na sua função de legislar, o Parlamento acabou por fazer uso recorrente às regras para grupos de pessoas, de maneira particular e efêmera (ou na chamada legislação de exceção), muito recorrente no caso brasileiro.”

A resposta institucional reforça o princípio do devido processo legal e se ampara em precedente interno do próprio Judiciário para mitigar o efeito da acusação, justificando que os fatos descritos ainda merecem ser previamente avaliados e com a investigação finalizada. Além



disso, é possível observar novamente as estruturas argumentativas já utilizadas para o tratamento de outras denúncias.

Exemplo 3 – Petição nº 01/2020: Autores: Deputados Federais Beatriz Kicis e outros
Ministro denunciado: Alexandre de Moraes
Base legal: incisos III, IV e V do art. 39 da Lei 1.079, de 1950
Parecer ADVOSF nº 783/2020

Trecho da Petição:

“[...] Dessa forma, uma vez devidamente comprovada uma série de irregularidades cometidas pelo ministro Alexandre de Moraes no Inquérito nº 4.781, restou configurado, no presente caso, crime de responsabilidade, que, sobretudo, denigre a imagem da Corte Suprema.”

“[...] Registre-se, por oportuno, que não há que se falar em falta de interesse de agir como forma de não recepção da presente denúncia, eis que não há outra forma de enfrentamento do tema pelos Denunciantes, ao menos no campo processual, tendo em vista não serem partes nos processos em que o Ministro vem atuando em desacordo com a Lei Processual e com a própria Constituição.”

Trecho do Parecer:

“[...] É um mecanismo de *accountability* político, pelo qual se viabiliza a retirada forçada (*removal from Office*) de altas autoridades da República que tenham se conduzido de maneira incompatível com a envergadura do cargo que ocupam, incorrendo em crime de responsabilidade.”

“[...] Contudo, nessa fase embrionária do procedimento, importa avaliar se há mínimos elementos que demonstrem ação típica, isto é, se há mínimas provas de que as condutas da autoridade são passíveis de enquadramento nos crimes de responsabilidade apontados pelos denunciantes. E todo o exposto acima aponta ser a resposta negativa neste caso.”

Neste exemplo percebe-se a mesma lógica no anterior.

Exemplo 4 – Petição nº 20/2021: Autor: Presidente da República, Jair Bolsonaro
Ministro denunciado: Alexandre de Moraes
Base legal: inciso II do art. 39 da Lei 1.079, de 1950
Parecer ADVOSF nº 659/2021

Trechos da Petição:

“[...] Não critico essa nova realidade, também presente em outros países. O que quero destacar é que, com esse novo perfil, o Judiciário torna-se um verdadeiro ator político e, justamente por isso, deve estar pronto para tolerar o escrutínio público e a crítica política, ainda que severa e dura. Ora, por que parlamentares e integrantes do Executivo devem tolerar a crítica pública, ínsita à liberdade de expressão, e os membros do Poder Judiciário não? O que os distingue dos demais atores políticos?”

“[...] Dois dias depois, no dia 4 de agosto de 2021, já investido na qualidade de julgador, o denunciado decidiu instaurar inquérito em face do Presidente da República. Vítima, acusador e juiz.”



“[...] Resta evidente que o devido processo legal foi ignorado. O feito foi direcionado (e não distribuído) pelo denunciante/vítima (Ministro Alexandre de Moraes e seus pares no TSE) a outro órgão para julgamento e investigação (STF, sob relatoria do próprio Ministro).”

“[...] Antes de ingressar no debate propriamente dito, ressalto que as condutas a serem descritas e que demonstram, cabalmente, a prática de crimes de responsabilidade pelo Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, foram perpetradas no âmbito de inquéritos instaurados e em trâmite no Supremo Tribunal Federal, em especial no Inquérito nº 4781.”

“[...] Observa-se na espécie cometimento de crime de responsabilidade pelo Excelentíssimo Senhor Ministro ALEXANDRE DE MORAES, ao atuar como verdadeiro censor da liberdade de expressão ao interditar o debate de ideia e o respeito à diversidade, e ao descumprir compromisso expressamente assumido com este Senado Federal, de modo que suas condutas se subsomem ao art. 39, 2, da Lei nº 1.079, de 1950.”

Trechos do Parecer:

“[...] É perceptível de plano que não há descrição de conduta que, ao menos em tese, se amolde às hipóteses legais de crime de responsabilidade, tampouco indícios mínimos de que algum fato concreto poderia se subsumir a tais hipóteses legais.”

“[...] De fato, as decisões proferidas pelo Ministro do STF ora denunciado, emitidas no bojo de processos que tramitam perante o STF, não demonstram qualquer indício de quebra da imparcialidade ou de procedimento indecoroso para que consubstanciem crime de responsabilidade.”

“[...] A decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nos autos da ADPF 572 tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, de modo que não se mostra juridicamente possível concluir que os atos praticados pelo Ministro Alexandre de Moraes na condução do citado inquérito constituam infração à lei, em especial crime de responsabilidade.”

“[...] Portanto, a questão da constitucionalidade e da legalidade da instauração e da condução do Inquérito n. 4781 já foi objeto de decisão jurisdicional pelo Plenário da Corte, estando superados os argumentos de usurpação de atribuição do Ministério Público e outras irregularidades.”

Neste exemplo fica bem nítido que o argumento espelhado pelo Senado é o da defasagem na Lei de Crime de Responsabilidade e a discordância jurídica dos pontos de vista emitidos pela Petição.

5.2 Pareceres da ADVOSF: fundamentos recorrentes

Ao longo dos pareceres analisados, observou-se uma padronização das justificativas para o arquivamento das denúncias. Esse aspecto sugere que o papel técnico da Advocacia-Geral apresenta sintonia com a manifestação do Presidente do Senado, reforçando a Câmara Alta, até o momento, como instituição que vem exercendo predominantemente a ponderação nos eventos de maior tensão entre os Poderes Judiciário e Legislativo.

Dentre os fundamentos mais recorrentes, destacam-se os seguintes trechos:

“[...] Não cabe ao Senado Federal ser instância revisional de ato jurisdicional, haja vista a cláusula pétrea da separação das funções estatais. Registre-se que há



precedentes no âmbito do Senado Federal de arquivamento de denúncias por crime de responsabilidade que questionam decisões judiciais de ministros do STF, não sendo constitucionalmente permitido que seja analisado o mérito de tais decisões, haja vista a independência das funções estatais.”

“[...] Na mesma toada, o início de um processo grave como o de *impeachment* deve levar em conta as consequências políticas, o que, do ponto de vista da estrutura constitucional, *in casu*, por se tratar de insurgência contra ato jurisdicional, coloca em risco a harmonia e independência dos poderes, desequilibrando desproporcionalmente os mecanismos de *checks and balances*.”

“[...] Diante do exposto, manifesta-se a Advocacia do Senado Federal pela rejeição da denúncia e arquivamento da petição, com fundamento no art. 44 da Lei n. 1.079/5.0, *a contrario sensu* por ausência de suporte indiciário mínimo para a deflagração do processo. Sugiro encaminhamento dos autos ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal para o que entender de direito.”

“[...] Para que a conduta ético-jurídica de altas autoridades públicas seja submetida ao crivo do Senado Federal, por meio do drástico processo de *impeachment*, é indispensável a presença do requisito jurídico da *justa causa*.”

“[...] No caso em tela, a continuidade do processo de *impeachment* acarretaria desbalançamento dos mecanismos de freios e contrapesos destinados a propiciar segurança jurídica e estabilidade ao regime democrático.”

Tais trechos foram empregados em diferentes pareceres, inclusive aqueles referentes a denúncias com contextos e fundamentos distintos, o que revela uma possível padronização argumentativa. Não se observa, na maior parte dos casos, uma abordagem mais detalhada dos fatos narrados com as hipóteses legais do art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950.

Além disso, nota-se a utilização recorrente da justificativa de que decisões monocráticas dos ministros foram ratificadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, o que tornaria supostamente incabível o juízo político pelo Senado. Embora esse entendimento não impede, por si só, a apuração de eventual conduta incompatível com os deveres constitucionais do cargo, o anacronismo da Lei nº 1.079, de 1950, acaba servindo de respaldo para o não prosseguimento da ação.

Além do argumento citado acima, a dinâmica de aprovação dos pareceres da ADVOSF pela Presidência do Senado Federal, no período analisado, fortalecendo a ideia de processo político fortemente sustentado no sentido da ponderação.

Em praticamente todos os casos, os despachos reproduzem os argumentos apresentados pela área técnica, sem que seja levado à deliberação da Mesa Diretora, conforme prevê o art. 44 da Lei nº 1.079, de 1950. É importante destacar que a aplicação desse dispositivo vem sendo interpretada com base em entendimento consolidado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em decisões oriundas de mandados de segurança impetrados contra atos da Presidência do Senado. Nessas decisões, o STF reconheceu a prerrogativa do Presidente do Senado em decidir monocraticamente sobre a admissibilidade das denúncias, mesmo sem consulta prévia à Mesa Diretora, consolidando uma prática que, embora controvertida, tem sido usada como fundamento para a condução atual dos despachos.



Em diversos casos observa-se que os despachos se baseiam não em pareceres emitidos especificamente para a denúncia em análise, mas em pareceres anteriores, muitas vezes redigidos em contextos distintos².

Nesse caso, a dinâmica de confronto que se depara Judiciário e Legislativo relativamente ao impeachment acaba por ser mais complexa que a levada ao Executivo, uma vez existirem elementos externos às petições que podem levar a um comportamento mais reticente por parte dos parlamentares para autorizar os processos³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar os limites e desafios enfrentados pelo sistema de controle entre os Poderes da República, com ênfase no papel do Senado Federal quanto à admissibilidade e tramitação de pedidos de impeachment de ministros do STF. Embora a Constituição atribua ao Senado a competência para processar e julgar esses ministros por crimes de responsabilidade, a prática institucional revela uma considerável relutância em adotar esse mecanismo.

Inicialmente, cabe uma reflexão crítica sobre o exercício expansivo das competências pelo Supremo Tribunal Federal, que em diversas ocasiões tem assumido um papel normativo em detrimento do Poder Legislativo e das políticas públicas. A Corte não apenas interpreta, mas, por vezes, legisla sobre temas sensíveis sem respaldo parlamentar, o que contribui para uma sobreposição de poderes e uma crescente tensão institucional. Essa conduta, alimenta a percepção de que o STF atua com desenvoltura, sem os mecanismos de controle que regem os demais Poderes. Tal expansão, somada à percepção de blindagem institucional entre os seus membros, tem contribuído para o aumento da tensão entre os Poderes e o debate sobre a responsabilização de ministros da Corte.

Esse contexto demonstra que o crescimento do número de petições de impeachment não decorre, na maioria dos casos, de motivações levianas, mas de uma reação legítima ao sentimento de desequilíbrio institucional. O uso do instrumento por diferentes segmentos, inclusive o jurídico, revela sua vitalidade como mecanismo previsto constitucionalmente e reafirma a necessidade de tratá-lo com a devida seriedade.

Este trabalho não busca deslegitimar os atores institucionais envolvidos, mas sim refletir criticamente sobre as limitações do instituto do impeachment enquanto mecanismo de responsabilização constitucional, especialmente sob o enfoque do anacronismo da Lei nº 1.079, de 1950. Nesse sentido, chama a atenção a falta de espaço na agenda decisória pela revisão da Lei 1.079, de 1950, e a adoção de pareceres com argumentos padronizados, sem análises individualizadas das denúncias, refletindo tanto as limitações normativas, quanto a leitura política do cenário das relações entre os Poderes. Reconhece-se que o impeachment é um remédio excepcional, que não deve ser utilizado de forma leviana ou com motivações revanchistas. Daí a relevância da atualização legal.

² Foram encontrados pequenos equívocos formais nas fundamentações apresentadas, onde a Presidência havia alegado ausência de assinatura ou de documentos comprobatórios como justificativa para o arquivamento. Contudo, em ao menos dois desses casos, foi possível verificar a presença da assinatura eletrônica ou a condição pública dos autores como parlamentares, que já comprova sua legitimidade ativa, dispensando a exigência formal apontada.

³ Como exemplo, pode-se aventar a existência de processos judiciais de vários parlamentares no próprio Supremo e mesmo o temor de haver um efeito sistêmico no colegiado daquela Corte no sentido de colocar em movimento tais processos. Mas esse tema não foi objeto de estudo deste artigo.



Não obstante, é importante registrar a iniciativa realizada pelo Senador Rodrigo Pacheco, durante sua presidência do Senado, em mobilizar comissão de juristas para elaboração de anteprojeto de atualização normativa sobre os crimes de responsabilidade e sobre o processo de impeachment. Como foi citado o projeto foi apresentado, o que indica a agenda positiva em mudar o cenário que foi exposto neste trabalho, embora não percebamos de forma categórica como prioridade frente a outras demandas.

Sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Luhmann (2010), isso não se trata de uma falha do sistema, mas sim de uma manifestação natural de sua lógica autônoma: o sistema jurídico não define o que é politicamente relevante, assim como o sistema político não decide juridicamente. Ambos operam em circuitos fechados, utilizando os inputs do outro apenas na medida em que lhes sejam funcionalmente úteis. Assim, ainda que uma conduta de um ministro do STF possa ser interpretada juridicamente como passível de responsabilização, isso apenas se transformará em ação política se houver, no sistema político, um cálculo mais preciso para a aplicação desse remédio.

A partir dessa leitura, observa-se que o funcionamento do Senado no tratamento dos pedidos de impeachment segue uma lógica interna de autorreferência, onde as decisões se orientam mais por padrões políticos e administrativos do próprio sistema do que pelas expectativas exercício dos mecanismos de freios e contrapesos. A reserva de maior responsabilidade nas mãos do Presidente do Senado Federal, respaldada inclusive pela própria Suprema Corte, de deter a prerrogativa de admissão ou arquivamento dos pedidos sem apreciação colegiada, reforça essa dinâmica.

É nesse reconhecimento que deve residir o esforço coletivo por equilíbrio, responsabilidade institucional e respeito mútuo entre os Poderes, de modo que a democracia não se transforme em mero formalismo institucional, mas seja efetivamente praticada.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e consequências**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JUNIOR, José Levi de Mello. O Supremo Tribunal Federal: composição, organização e competências. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 21, n. 124, p. 411-425, jun.-set. 2019

ANDRADA, Bonifácio José Suppes de. **Mecanismos do impeachment**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da Política no Brasil: Influência sobre Atos Interna Corporis do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 139 p.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, Abril. 2018.



ARGUELHES, Pedro. Judicialização do impeachment e fragmentação do controle político. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 98, p. 37-49, 2016.

BALBI, Guilherme. Impeachment de ministros do STF: entre o controle e a cooptação institucional. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, v. 17, n. 2, p. 172–223, 7 dez. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 abr. 1950.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução 93, de 1970 / Senado Federal - Brasília: Senado Federal*, 2024.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992

CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

FALCONE, Marcone. **Justiça constitucional: o caráter jurídico-político das decisões do STF**. São Paulo: Ed. Método, 2008.

GLEZER, Rubens. O impeachment como barganha: uma crítica constitucional ao presidencialismo de coalizão. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 57, n. 226, p. 103-125, abr./jun. 2020.

GONÇALVES, Henrique de Almeida Freire. Freios e contrapesos à corte constitucional no contexto do neoconstitucionalismo. *R. bras. Est. const. – RBEC* | Belo Horizonte, ano 13, n. 44, p. 49-78, jul./dez. 2019.

IMPEACHMENT DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo jurídico Consulex**, v. 17, n. 46, p. 9, 17 nov. 2003.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Alexandre Franco de Sá. Petrópolis: Vozes, 2010.

MARIN, Guilherme de Paulo. **O impeachment dos ministros do Supremo Tribunal Federal: uma análise da adequação do instituto ao regime democrático brasileiro**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

MELO, Marcone Antas Falcone de. **Justiça constitucional: o caráter jurídico-político das decisões do STF**. São Paulo: Ed. Método, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Onze ilhas**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 1 de fev. de 2010.

MENDES, Conrado Hübner. **Na prática, ministros do STF agrirem a democracia, escreve professor da USP**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 de jan. de 2018.



OLIVEIRA, José Sebastião de; SANTOS, Diego Prezzi. Dignidade, direitos fundamentais e direitos da personalidade: uma perspectiva garantista para a democracia substancial. *Revista Jurídica*, v. 2, n. 59, p. 343-358, abr. 2020.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Impeachment e ministro do Supremo Tribunal Federal: fundamentos e implicações. *Revista dos tribunais*, v. 111, n. 1044, p. 121-141, out. 2022.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e *impeachment*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 95, p. 61-80, abr.-jun. 2016

SANTOS, Maria Érica Batista dos. impeachment de ministro do Supremo Tribunal Federal – breve análise de cabimento. *Legalis Scientia*, n. 0, p. 116, 7 dez. 2022.

SILVA, Emanuel Maciel da. Processo administrativo disciplinar e impeachment: instrumentos para punição de juízes no Brasil? *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, v. 109, n. 417, p. 47-72, jan./jun. 2013.

SILVA, Rafael Silveira e; MEIRELES FILHO, A. C. **Soberania do Congresso Versus Supremacia Judicial: o Impeachment com um hard case legislativo**. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado, 2021. (Texto para discussão nº 303)

STRECK, Lenio Luiz. **A decisão judicial como categoria jurídica: crítica à teoria do livre convencimento**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4 n. 2, p. 441-464, jul.- dez. 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.



APÊNDICE A – Planilha de Consolidação das Petições de Impeachment (2018 – 2024)

Este apêndice apresenta a planilha original produzida no contexto desta pesquisa, contendo a consolidação das 88 petições de impeachment protocoladas no Senado Federal entre os anos de 2018 e 2024, direcionadas a ministros do Supremo Tribunal Federal. A planilha foi elaborada a partir de dados obtidos diretamente no portal oficial do Senado Federal e inclui informações como: proposição, ano, autoria, ementa, resumo da denúncia e decisão proferida.

Esse material serviu como base para a classificação temática dos pedidos conforme os incisos do art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950, sendo essencial para a identificação de padrões argumentativos e análise da admissibilidade das denúncias.

Para acesso ao conteúdo completo da planilha utilizada nesta pesquisa, acesse o arquivo digital por meio do link: https://drive.google.com/file/d/1cyJ8w_fiRx432Sr7vqQJKj0ao4oc3h1C/view?usp=drive_link



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus que me permitiu viver cada momento até aqui, e me estendeu a mão e me ajudou a me levantar, principalmente quando achei que não ia conseguir, me dando força e coragem para superar todos os desafios.

Minha gratidão eterna e amor à minha família, minha base formada pelo meu marido, Marcos e meus filhos, Ana Luiza e Bernardo, que suportaram minha ausência constante, principalmente nos últimos meses. Obrigada por acreditarem em mim mesmo quando eu duvidei, e por estarem comigo em cada passo, oferecendo amor, paciência, e suporte incondicional.

Agradeço demais ao meu orientador, Professor Rafael Silveira, o qual escolhi e torci para que também fosse aceita. Muito obrigada pela dedicação, cuidado e carinho que fez com que a unanimidade da turma o colocasse na lista dos melhores professores do curso! Com relação a minha orientação, agradeço o resgate e por não desistir de mim com calma e confiança sempre. Sou grata pelas contribuições valiosas e pela confiança depositada neste trabalho.

Agradeço ao Professor Paulo Mohn que aceitou ser meu avaliador nessa banca, motivo de orgulho para mim, pelo profissional que é, e pelo professor maravilhoso que permitiu fazer parte da lista dos melhores da turma! Muito obrigada!

Agradeço de forma especial aos meus colegas Maia, Raiane, Thais, Hugo, Yuri e André, que estiveram ao meu lado durante toda a trajetória deste curso. Em cada trabalho, em cada dúvida, em cada momento — dos mais simples aos mais desafiadores — tivemos o apoio mútuo que fez toda a diferença. A todos vocês, minha profunda gratidão. Tenho certeza de que sem esse apoio, não teria chegado até aqui.

Por fim, agradeço aos colegas do gabinete em que trabalha e que me apoiaram sempre, aos demais professores do curso e aos demais colegas da turma, lembrando aqui da turma do fundão, em especial, Gil, Kléber, Nicolas, Heloísa e Fabiano, turma animada e que se ajudava muito sempre!

