

PARECER

Assunto: Análise jurídica acerca da necessidade, alcance e eficácia de eventual Código de Ética aplicável aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

I – RELATÓRIO

A Comissão de Ética e Deontologia Jurídica do Instituto dos Advogados Brasileiros, através de seu presidente, Doutor Rogerio Borba, apresenta parecer sobre a proposta, da criação de um Código de Ética para o Supremo Tribunal Federal (STF), feita, na abertura do Ano Judiciário de 2026 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Presidente da Corte, no qual se examinam:

- 1) o atual modelo de controle da atuação dos magistrados;
- 2) as circunstâncias que justificam a criação/remodelação de normas de controle da magistratura (incluindo o STF);
- 3) sugestões institucionais para um novo Código de Ética da Magistratura;
- 4) Reformulação do CNJ e/ou criação de um Conselho de Ética do STF.

Registre-se a colaboração do Confrade Joaquim Falcão com a apresentação apontamentos acerca do tema, que foram aproveitados na medida do possível.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. O atual modelo de controle da atuação dos magistrados.

1.1. Da existência de normas e da ausência de sanção efetiva.

O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de diversos diplomas normativos que regulam a conduta dos magistrados, entre os quais se destacam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC nº 35/1979), o Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução nº 60/2008 do Conselho Nacional de Justiça), bem como normas processuais previstas no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal.

Nesse contexto, o problema central não reside propriamente na inexistência de normas disciplinadoras da conduta judicial, mas na ausência de mecanismos sancionatórios efetivos, especialmente no que se refere aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). De fato, não se registram precedentes históricos de aplicação de sanção disciplinar

a membros da Corte, o que evidencia uma fragilidade estrutural no *enforcement* das regras de conduta aplicáveis à magistratura de cúpula.

Assim, sob uma perspectiva jurídico-institucional, a eventual adoção de um Código de Ética que não seja acompanhado de mecanismos efetivos de responsabilização tenderia a assumir caráter predominantemente programático ou simbólico, comprometendo sua efetividade normativa e sua capacidade de produzir consequências práticas no plano institucional.

Não há caso registrado de Ministro do STF que tenha sofrido qualquer sanção disciplinar no Brasil. Ampliando o campo de observação, nos Tribunais Superiores (STF, STJ, TST, TSE e STM), houve apenas um caso no STJ, o do Ministro Paulo Medina, afastado pelo CNJ por venda de sentença Recentemente, o Ministro Marco Aurélio Buzzi foi afastado cautelarmente em razão de acusações de crimes sexuais.

1.2. Do modelo constitucional de responsabilização existente: *impeachment*.

O único mecanismo repressivo externo formalmente previsto em face de Ministros do STF é o *impeachment* por crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079/1950. O art. 39 dessa lei tipifica hipóteses específicas de responsabilização de Ministros do STF, entre as quais se incluem proferir julgamento quando legalmente suspeito, exercer atividade político-partidária, proceder de modo incompatível com a honra e a dignidade do cargo e demonstrar desídia no cumprimento dos deveres funcionais.

Destaca-se, nesse contexto, questão relevante acerca da interpretação da competência para requerer o *impeachment* de Ministros do STF e para aferir a ocorrência de violação aos dispositivos legais pertinentes. Nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1259 e nº 1260, o próprio STF examinou essa matéria, ocasião em que se discutiu a delimitação procedimental e material do instituto.

No voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, foram indicadas interpretações que implicariam alterações significativas no regime até então compreendido para o processamento dessas denúncias. Entre elas, destacou-se a elevação do quórum necessário para a abertura do processo no Senado Federal, passando de maioria simples (41 votos) para dois terços dos membros da Casa (54 votos). Também se sustentou, em determinado momento do debate, a restrição da legitimidade para apresentação da denúncia, que deixaria de ser atribuída a qualquer cidadão para concentrar-se exclusivamente no Procurador-Geral da República, configurando verdadeiro monopólio da propositura do *impeachment* — entendimento que posteriormente foi objeto de reconsideração.

Além disso, afirmou-se a vedação expressa à responsabilização de Ministros do STF com fundamento no mérito de suas decisões judiciais, bem como a impossibilidade de afastamento cautelar do cargo durante o curso do processo, em contraste com o regime aplicável ao Presidente da República. Tais interpretações foram justificadas, em grande

medida, pela preocupação de resguardar a independência judicial e evitar a utilização do instituto do impeachment como instrumento de pressão política ou de responsabilização indevida decorrente do conteúdo das decisões jurisdicionais, revelando a existência de uma tensão institucional entre a preservação da independência judicial e as exigências de *accountability* em regimes democráticos.

Sob a perspectiva constitucional, o *impeachment* configura mecanismo excepcional, de natureza político-jurídica, razão pela qual se mostra inadequado como instrumento ordinário de controle ético-disciplinar da magistratura de cúpula, até porque pertence ao sistema de freios e contrapesos republicano, pertencendo ao Senado Federal a atribuição de sua análise, o que não constitui um controle externo, mas sim institucional entre poderes.

1.3. Da inexistência de controle disciplinar externo no Brasil.

O STF não se submete ao controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao contrário dos demais tribunais. Esse modelo encontra paralelo internacional, onde Cortes Constitucionais também não se submetem a controle externo disciplinar direto. Todavia, a comparação revela que outros países adotam mecanismos internos estruturados e formalizados para lidar com suspeição, impedimento e conflitos de interesse, como se verá a frente.

Não obstante, observa-se que o modelo institucional de responsabilização dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponde ao padrão predominante no direito comparado. Em diversos países — como Alemanha, França, Itália, Estados Unidos e Portugal — as Cortes Supremas ou Constitucionais não se submetem, em regra, a órgãos externos de controle disciplinar, prevalecendo mecanismos de controle interno. Paralelamente, tais sistemas adotam instrumentos preventivos destinados a preservar a integridade institucional e a confiança pública, entre os quais se destacam procedimentos rigorosos de sabatina e aprovação para a nomeação dos magistrados, a obrigatoriedade de declaração de bens e patrimônio e, em alguns casos, a previsão de mandatos com duração determinada para os membros das Cortes superiores.

2. as circunstâncias que justificam a criação/remodelação de normas de controle da magistratura - incluindo o STF.

A necessidade de um Código de Ética da Magistratura decorre da posição central que o Poder Judiciário ocupa no Estado Democrático de Direito. Aos juízes compete exercer função contramajoritária, solucionar conflitos entre particulares e entre cidadãos e o Estado e, no caso das Cortes Constitucionais, realizar o controle de constitucionalidade. Essa função institucional exige não apenas garantias de independência, mas também elevados padrões de responsabilidade, transparência e integridade.

No ordenamento jurídico brasileiro, a conduta dos magistrados já encontra parâmetros normativos relevantes, como já destacado. Ainda assim, a consolidação desses deveres em um instrumento normativo claro e sistemático cumpre função estruturante, ao organizar e explicitar princípios como independência, imparcialidade, integridade, prudência, transparência e diligência, tornando tais parâmetros mais compreensíveis e operacionalizáveis no cotidiano institucional da magistratura.

A literatura internacional reforça a importância de instrumentos dessa natureza. Os Bangalore Principles of Judicial Conduct (ONU, 2002) definem valores universalmente reconhecidos da atividade judicial — independência, imparcialidade, integridade, correção, igualdade e competência — amplamente utilizados como referência global para padrões éticos da magistratura. Nos Estados Unidos, o Code of Conduct for United States Judges, elaborado pela Judicial Conference of the United States, estabelece parâmetros éticos aplicáveis aos juízes federais. Na Europa, o Conselho da Europa, por meio da European Charter on the Statute for Judges (1998) e das recomendações da Comissão de Veneza, destaca que a independência judicial deve estar acompanhada de regras éticas claras, publicizadas e institucionalmente estruturadas.

A relevância de um Código de Ética não se restringe à disciplina interna da magistratura. Ele desempenha funções múltiplas e complementares: possui dimensão preventiva, ao orientar condutas e reduzir potenciais conflitos de interesse; dimensão institucional, ao proteger a reputação e a legitimidade do Poder Judiciário; e dimensão democrática, ao fornecer à sociedade parâmetros objetivos para avaliar a atuação judicial. Na ausência de regras explícitas e amplamente divulgadas, a independência judicial pode ser equivocadamente interpretada como ausência de controle.

Em sentido contrário, um Código de Ética consistente não compromete a independência dos magistrados; antes, contribui para fortalecê-la, ao demonstrar compromisso institucional com integridade, responsabilidade e confiança pública. Dessa forma, a existência de um Código de Ética da Magistratura não constitui mera formalidade normativa, mas instrumento essencial para assegurar coerência institucional, credibilidade pública e conformidade da atuação judicial com os valores constitucionais.

No mesmo contexto institucional, a necessidade de reformulação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN – Lei Complementar nº 35/1979) decorre principalmente de sua defasagem histórica e normativa. A LOMAN foi editada ainda sob a vigência da Constituição da República de 1967 e, portanto, antecede a CRFB/88, tendo sido concebida em um ambiente político e jurídico significativamente distinto daquele que estrutura o atual Estado Democrático de Direito. Embora tenha sido formalmente recepcionada pela nova ordem constitucional, grande parte de sua arquitetura normativa não foi plenamente harmonizada com os princípios e diretrizes introduzidos atual ordem constitucional, especialmente aqueles relacionados à transparência institucional, à responsabilidade pública e à governança do Poder Judiciário.

A CRFB/88 promoveu profunda reconfiguração do Poder Judiciário, disciplinando sua organização nos artigos 92 a 126 e ampliando tanto as garantias quanto os mecanismos

de controle institucional. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 45/2004 — conhecida como Reforma do Judiciário — instituiu o CNJ, (art. 103-B), reforçando a dimensão administrativa e disciplinar do sistema judicial brasileiro. Apesar dessas transformações estruturais, a LOMAN permaneceu praticamente inalterada, o que produziu tensões entre normas orgânicas elaboradas em contexto constitucional anterior e o modelo contemporâneo de gestão, supervisão e responsabilidade institucional do Judiciário.

No plano jurisprudencial, o próprio STF reconheceu a necessidade de atualização legislativa da matéria. No julgamento da ADI 4638, relativo à competência disciplinar do CNJ, a Corte reafirmou que a organização da magistratura deve ser interpretada à luz dos parâmetros constitucionais vigentes. A inexistência de uma nova lei orgânica plenamente compatível com o desenho institucional da CRFB/88 contribuiu para a persistência de lacunas regulatórias, sobreposição de competências e insegurança normativa na disciplina da carreira da magistratura.

Diante desse cenário, a reforma da LOMAN mostra-se juridicamente necessária. Tal atualização permitiria adequar o estatuto da magistratura ao texto e ao espírito da CRFB/88, harmonizar a disciplina da carreira com as atribuições institucionais do CNJ, atualizar normas relativas aos deveres funcionais, à transparência e à responsabilidade institucional e, ao mesmo tempo, fortalecer a legitimidade do Poder Judiciário perante a sociedade. Trata-se, portanto, não de restringir as garantias da magistratura, mas de consolidá-las dentro de um marco normativo coerente com as exigências institucionais e democráticas do Estado de Direito contemporâneo.

3. Sugestões institucionais para um novo Código de Ética da Magistratura.

3.1. Da suspeição e do impedimento

No que se refere ao regime de impedimento e suspeição no âmbito do STF, a literatura especializada e reportagens jornalísticas têm apontado questões relevantes que merecem consideração no plano institucional. Uma delas diz respeito à atuação de parentes de Ministros da Corte no exercício da advocacia perante o próprio Tribunal. Segundo levantamento divulgado pela imprensa, a presença de familiares de Ministros em escritórios de advocacia que atuam no STF poderia gerar um ambiente propício à concentração de demandas nesses escritórios, criando incentivos institucionais problemáticos e potenciais situações de vantagem indevida. Outro aspecto apontado refere-se à participação societária de Ministros e de seus familiares em atividades empresariais. Reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo indicou que nove Ministros do STF e doze parentes diretos estariam vinculados, como sócios, a pelo menos trinta e uma empresas, dentre as quais treze corresponderiam a escritórios de advocacia ou institutos jurídicos e seis estariam relacionadas a atividades de gestão, compra, venda ou locação de imóveis próprios.

Apesar dessas circunstâncias, observa-se que as declarações formais de impedimento e suspeição no âmbito da Corte são relativamente pouco frequentes, sendo, em grande medida, deixadas à apreciação individual do próprio Ministro quanto à existência ou não de situação que comprometa sua imparcialidade. Ademais, registra-se que o STF jamais apreciou, em sessão plenária, uma arguição de impedimento ou suspeição envolvendo seus membros. Estudos acadêmicos indicam que tais requerimentos tendem a ser indeferidos ou arquivados no âmbito da Presidência da Corte, sem deliberação colegiada. Conforme observam Glezer, Ferraro, Guimarães e Barbosa (2021), “esse modo de conduzir as arguições, fora dos holofotes, gera resultados de controle, mas sem a transparência e publicidade suficientes para a controlabilidade dos atos”.

A análise comparada revela diferentes modelos institucionais para o tratamento de impedimentos e suspeições em Cortes constitucionais. Nos Estados Unidos, adota-se o sistema recursal, pelo qual o próprio Ministro decide acerca de sua eventual abstenção no julgamento do caso, inexistindo instância revisional ou julgamento por seus pares. Entre os exemplos frequentemente mencionados encontram-se os casos da Ministra Elena Kagan, que se declarou impedida em mais de quarenta processos, da Ministra Sandra Day O’Connor, que se afastava de casos envolvendo empresas de telecomunicações nas quais possuía participação acionária, e do Ministro Clarence Thomas, que se declarou impedido em processo envolvendo instituição na qual seu filho estava matriculado. Em outra situação notória, diversos Ministros — entre eles Alito, Sotomayor, Gorsuch, Barrett e Jackson — declararam impedimento em processo que envolvia editora com a qual mantinham vínculos contratuais.

Na Alemanha, por sua vez, o pedido de impedimento (*Ablehnung*) ou a autoexclusão do magistrado (*Selbstablehnung*) é apreciado pelo próprio Senado do Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), com exclusão do Ministro arguido, conforme previsto nos §§ 18 e 19 da Lei do Tribunal Constitucional Federal (*BVerfGG*). A Corte é composta por dois Senados, cada qual integrado por oito juízes. Caso o pedido seja acolhido, procede-se ao sorteio de um substituto oriundo do outro Senado para atuar especificamente naquele processo, solução que preserva o quórum deliberativo. As decisões são formalizadas e publicadas com fundamentação. Entre os casos citados na literatura, destaca-se o da Ministra Stephan Harbarth (2019), que havia participado da aprovação legislativa de norma posteriormente questionada perante o Tribunal, e o da Ministra Astrid Wallrabenstein (2022–2023), afastada de determinado caso após ter feito declarações públicas sobre matéria ainda submetida a julgamento.

Na Espanha, o regime de impedimento e suspeição é apreciado pelo Pleno do Tribunal Constitucional, com exclusão do magistrado arguido. Entre os casos conhecidos estão o de Cándido Conde-Pumpido, que se declarou impedido em razão de manifestações públicas prévias acerca dos eventos ocorridos na Catalunha, e o de Juan Carlos Campo, que apresentou diversas declarações de abstenção em processos de controle de constitucionalidade, em razão da posição institucional ocupada por sua esposa como Presidente da Câmara dos Deputados.

Em Portugal, aplica-se aos juizes do Tribunal Constitucional, em regra, o regime de impedimentos e suspeições previsto para os magistrados dos tribunais judiciais. A verificaco dessas hipóteses compete ao próprio Tribunal. Contudo, a doutrina portuguesa ressalta particularidade procedimental relevante: a suspeio arguida contra juiz do Tribunal Constitucional  apreciada pelo Presidente da Corte, que pode determinar a inquirio de testemunhas quando necessário, não sendo a matéria submetida diretamente ao plenário. Registra-se apenas um pedido de suspeio documentado nos últimos anos, apresentado contra o relator Juiz Conselheiro José Antnio Teles Pereira, em 2022, que acabou não sendo acolhido.

3.2. Dos códigos de conduta comparados

No plano comparado, diversas Cortes supremas ou constitucionais adotaram instrumentos normativos destinados a orientar a conduta de seus membros, embora, em muitos casos, tais documentos possuam natureza predominantemente principiológica e não sancionatória.

Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) adota um Verhaltenskodex (código de conduta), cujo objetivo principal  estabelecer parâmetros de comportamento voltados  preservao da reputao institucional da Corte, bem como  garantia de sua independência e imparcialidade. O documento define padrões de conduta considerados adequados para os membros do Tribunal e prevê medidas de transparência, inclusive no que se refere  divulgao de honorários eventualmente recebidos em palestras, bem como ao recebimento de presentes ou outras vantagens. Trata-se, contudo, de instrumento de natureza orientadora, que não possui caráter sancionatório formal nem mecanismos institucionais robustos de enforcement.

Nos Estados Unidos, durante longo período, a Suprema Corte seguiu de maneira informal as regras constantes do Code of Conduct for United States Judges, originalmente destinado aos magistrados federais das instâncias inferiores. Esse conjunto de normas busca preservar valores centrais da funo jurisdiccional, como a independência, a imparcialidade — tanto em sua dimensão real quanto na aparência pública —, o adequado desempenho dos deveres judiciais, a delimitao de atividades extrajudiciais permitidas e as restrioes ao envolvimento político. Assim como no caso alemão, tais diretrizes possuem natureza predominantemente orientadora, não prevendo sanoes formais nem mecanismos específicos de responsabilizao disciplinar.

Em Portugal, por sua vez, os juizes do Tribunal Constitucional estão submetidos a regras de conduta que enfatizam a necessidade de preservar a reputao da instituio, a dignidade das funoes exercidas e a confiança pública na independência, imparcialidade, integridade, honestidade e probidade da magistratura constitucional. Entre as disposioes existentes, destaca-se a obrigao de comunicar ao Gabinete do Presidente do Tribunal o recebimento de bens materiais ou serviços cujo valor exceda €150, os quais devem ser

devidamente registrados em sistema organizado e atualizado. O mesmo procedimento é aplicável a ofertas reiteradas, ainda que individualmente inferiores a esse valor. Não obstante, esse regime não disciplina de forma detalhada temas como participação remunerada em eventos, conflitos de interesse, hipóteses de suspeição ou restrições posteriores ao exercício do cargo. Ademais, tampouco prevê sanções específicas ou mecanismos externos de controle disciplinar.

4) Reformulação do CNJ e/ou criação de um Conselho de Ética do STF.

A discussão sobre a reformulação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) insere-se no debate mais amplo sobre mecanismos de governança, transparência e *accountability* do Poder Judiciário. Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o CNJ foi concebido como órgão de controle administrativo e disciplinar do Judiciário, com competência para supervisionar a atuação administrativa e financeira dos tribunais e o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados (art. 103-B da CRFB/88). Contudo, sua configuração institucional e suas competências têm sido objeto de críticas na literatura jurídica, especialmente quanto à composição e aos limites de sua atuação.

Um primeiro ponto diz respeito à composição do Conselho. Atualmente, o CNJ possui predominância de membros oriundos da magistratura (art. 103-B, caput e §2º, CRFB/88), o que levou parte da doutrina a questionar se o modelo assegura efetivamente pluralidade institucional no exercício do controle. A proposta de uma composição paritária — com representação equilibrada entre magistratura, Ministério Público, advocacia, academia e sociedade civil — busca reforçar o caráter republicano do órgão e aproximar o sistema brasileiro de modelos de conselhos judiciais existentes em diversos países europeus, nos quais se procura equilibrar autonomia judicial e controle institucional (Garoupa & Ginsburg, 2009; Conselho da Europa, *European Charter on the Statute for Judges*, 1998).

Outro ponto relevante refere-se ao alcance da competência do CNJ, que atualmente não se estende ao STF. O §4º do art. 103-B atribui ao Conselho competência sobre o Poder Judiciário em geral, mas a interpretação institucional consolidou a compreensão de que o STF não se submete à sua jurisdição disciplinar. Essa lacuna é frequentemente apontada como um problema de simetria institucional: enquanto todos os demais magistrados estão sujeitos a controle administrativo e disciplinar, os ministros da Corte Suprema permanecem submetidos apenas ao mecanismo excepcional do impeachment previsto na Lei nº 1.079/1950. A literatura comparada observa que, em sistemas judiciais democráticos, a independência judicial deve coexistir com mecanismos institucionais mínimos de supervisão e responsabilidade (Bangalore Principles of Judicial Conduct, ONU, 2002; Garoupa & Ginsburg, 2009).

A ampliação da competência do CNJ para alcançar também o STF — ainda que com desenho institucional próprio e salvaguardas para preservar a independência da jurisdição constitucional — poderia contribuir para maior coerência sistêmica no regime disciplinar da magistratura. Não se trata de subordinar a Corte Suprema a controle político, mas de

assegurar que todos os níveis do Judiciário estejam sujeitos a padrões institucionais mínimos de transparência, ética e responsabilidade administrativa.

Nesse contexto, a reformulação do CNJ, com composição mais equilibrada e competência institucional mais uniforme, pode fortalecer a legitimidade democrática do Poder Judiciário e aprimorar sua governança. Reformas dessa natureza devem ser cuidadosamente estruturadas para preservar as garantias constitucionais da magistratura — especialmente a independência judicial — ao mesmo tempo em que reforçam mecanismos de responsabilidade pública compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Alternativa a essa medida, ou mesmo um instrumento de transição, seria a criação de um Conselho de Ética no STF, composto por representantes da magistratura, Ministério Público, advocacia, academia e sociedade civil, de forma paritária.

III – CONCLUSÃO

À luz das considerações expostas, conclui-se pela premente necessidade da adoção de um Código de Ética para o Supremo Tribunal Federal, associada à modernização do marco normativo da magistratura e ao aprimoramento dos mecanismos institucionais de controle e transparência, em especial a ampliação do CNJ com composição paritária, contribuindo de maneira significativa para o fortalecimento da legitimidade democrática do Poder Judiciário, para a consolidação de padrões elevados de integridade institucional e para o aperfeiçoamento do equilíbrio entre independência judicial e responsabilidade pública.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 03 de março de 2026

Rogério Borba da Silva

OAB/RJ nº 115.966