



NORMATIZAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO

Leo Oliveira Van Holthe
Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

NOTA TÉCNICA

NOVEMBRO/2016



© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

Esta Nota Técnica discute a normatização dos crimes de responsabilidade dos membros do Poder Judiciário, mais precisamente em qual legislação deveriam ser inseridas essas normas: se na Lei n.º 8.112, de 1990, que institui o regime jurídico único dos servidores públicos federais; se na Lei n.º 8.429, de 1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa; se na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN); ou se na Lei Ordinária Federal n.º 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

De início, registre-se que os crimes de responsabilidade são, segundo a doutrina brasileira majoritária¹, **infrações de natureza político-administrativa**, quer pela natureza da sua sanção (parte política, consistente na perda do mandato político ou do cargo público, parte administrativa, relacionada com a inabilitação para o exercício de qualquer função pública), quer pela sua tipificação aberta, caracterizada pela maior imprecisão e polissemia, exatamente a fim de permitir uma maior discricionariedade no momento da tipificação das condutas da autoridade pública em questão.

Essas infrações político-administrativas são imputadas a determinadas autoridades públicas do Poder Executivo (a saber: chefes do Executivo – presidente, governadores e prefeitos – e seus auxiliares diretos – ministros e secretários de Estado), do Poder Judiciário (juízes, desembargadores e ministros dos tribunais superiores), do Ministério Público (promotores e procuradores) ou dos tribunais de contas (ministros do TCU e conselheiros dos TCEs e TCMs), quando, no

¹ Em defesa do caráter político-administrativo dos crimes de responsabilidade, podemos citar na doutrina: Humberto Ribeiro Soares, José Frederico Marques (*Da competência em matéria penal*. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 154), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, 32ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 163), Uadi Lammêgo Bulos. (*Constituição Federal anotada*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 916), Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (*Curso de Direito Constitucional*, 2004, p. 293), Alexandre de Moraes (*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1.201), Luiz Flávio Gomes (*Crimes de responsabilidade fiscal: Lei n. 10.028/00*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 23), Damásio de Jesus (*Direito Penal: Parte geral*, v. I, 2003, p. 222), Fernando Whitaker da Cunha (*O Impeachment*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Ano VII, n. 4, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1993, p. 168), entre outros.

exercício dos poderes que lhes são conferidos, atentam contra determinados princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Ressalte-se que, tanto na Inglaterra, quanto nos Estados Unidos da América, de onde nosso sistema de *impeachment* buscou inspiração, os crimes de responsabilidade e o processo de impedimento não são exclusivos dos detentores de mandato eletivo, mas, sim, dos mais altos cargos públicos (basicamente vinculados ao Poder Executivo, Judiciário, Ministério Público e tribunais de contas), quando, no exercício de suas funções públicas, desviam-se dos seus deveres funcionais.

Na Constituição Federal brasileira de 1988, são diversos os dispositivos que se referem à possibilidade de cometimento de crime de responsabilidade por parte de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. A título de exemplo, podemos citar os artigos, 52, II, 96, III, 100, § 7º, 102, I, *b* e *c*, 105, I, *a*, e 108, I, *a*.

É de se ressaltar ainda que o que os crimes de responsabilidade significam para os membros do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, a quebra de decoro parlamentar (art. 55 da Constituição Federal) representa para os membros do Poder Legislativo e a improbidade administrativa denota para os servidores públicos em geral.

Dito de outro modo, os crimes de responsabilidade, a quebra de decoro parlamentar e a improbidade administrativa representam a responsabilização político-administrativa das autoridades e servidores públicos no Direito brasileiro, ainda que cada um desses institutos seja apurado no âmbito de processos distintos (a saber: o processo de *impeachment*, o processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar e a ação civil pública por ato de improbidade administrativa).

Feitas essas considerações iniciais, é forçoso reconhecer que a Lei n.º 8.429, de 1992, dispõe especificamente sobre os atos de improbidade administrativa e não cuida, em qualquer de seus dispositivos, sobre crimes de responsabilidade. Portanto, ainda que membros do Poder Judiciário ou do Ministério

Público possam incorrer na prática de atos de improbidade administrativa, como quaisquer servidores públicos, não seria esta Lei o local apropriado de previsão dos crimes de responsabilidade dos membros do Judiciário.

A Lei n.º 8.112, de 1990, institui o regime jurídico único (RJU) dos servidores públicos em geral (efetivos e comissionados), inclusive acerca do seu regime disciplinar, deveres funcionais, infrações administrativas e respectivas sanções. Ocorre que os membros do Poder Judiciário não se submetem ao RJU, tendo em vista que a Constituição Federal lhes garante um regime disciplinar e administrativo próprio, previsto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (a LOMAN – Lei Complementar n.º 35, de 1979).

Compulsando a LOMAN, observa-se que o seu Título III (arts. 35 a 60) efetivamente regulamenta os deveres, as infrações administrativas e as punições disciplinares aplicáveis aos magistrados. Observa-se que a garantia de um regime jurídico próprio, cuja iniciativa legislativa é privativa do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 93 da CF/88, justifica-se plenamente na independência funcional e nas garantias de liberdade que devem ser asseguradas aos magistrados, a fim de se assegurar o devido processo legal e o regular funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, observa-se que, em nenhum de seus dispositivos, a LOMAN dispõe acerca dos crimes a serem imputados aos membros do Poder Judiciário. Com toda razão, essa matéria legislativa criminal extrapola o regime de direitos e deveres dos magistrados, a ser veiculado na LOMAN, cuja iniciativa legislativa, repita-se: é exclusiva do STF.

De fato, os crimes comuns ou de responsabilidade, imputados aos membros do Poder Judiciário é matéria da iniciativa legislativa concorrente entre membros e comissões do Congresso Nacional, cidadãos e presidente da República, a teor do art. 61, *caput*, da CF/88. E o melhor local para inserir tais normas é indubitavelmente a Lei n.º 1.079, de 1950.

Com efeito, a Lei n.º 1.079/50 já contempla, em seus arts. 39, 39-A, 40 e 40-A, diversos crimes de responsabilidade imputáveis a ministros do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais de contas, dos tribunais regionais federais, do trabalho e eleitorais, dos tribunais de justiça, dos juízes diretores de foro, do procurador-geral da República, do advogado-geral da União e de membros do Ministério Público da União e dos estados, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições.

Portanto, a Lei n.º 1.079, de 1950, não se limita a prever crimes de responsabilidade de detentores de mandato eletivo do Poder Executivo, mas já abrange crimes de responsabilidade de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, razão pela qual entendemos ser esta Lei o local adequado para a inserção de novos crimes de responsabilidade dos membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público.