

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.754, DE 2016

Apensados: PL nº 1.182/2019 e PL nº 1.932/2022

Altera a redação do art. 39 da lei 1.079, de 10 de abril de 1950.

Autores: DEPUTADO SÓSTENES CAVALCANTE E OUTROS

Relator: DEPUTADO ALFREDO GASPAR

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Deputado Sóstenes Cavalcante e outros, cuja finalidade é alterar a redação do art. 39 da lei 1.079, de 10 de abril de 1950 a fim de incluir a usurpação de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo no rol dos crimes de responsabilidade dos Ministros do STF.

Os autores aduzem que a Constituição atribuiu competências específicas a cada um dos três poderes, exigindo que estes zelem pela preservação das mesmas. Argumenta ainda que a Lei 1079/1950, que define os crimes de responsabilidade, é pródiga ao listar os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, mas lacônica ao fazer o mesmo com os membros do judiciário.

Em suma, afirmam que o ativismo judicial manifestado pelo Poder Judiciário em período recente de nossa história tem levado o Supremo Tribunal Federal (STF) a ultrapassar os limites de suas atribuições constitucionais.

As seguintes proposições foram apensadas ao projeto original:

- PL nº 1.182/2019, de autoria da Deputada Bia Kicis que acrescenta o item 6 ao art. 39 da Lei nº. 1.079 de 10 de abril de 1950 para incluir entre os crimes de



responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) o ato de instituir mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, norma geral e abstrata de competência do Congresso Nacional.

- PL nº 1.932/2022, de autoria José Medeiros (PL/MT) e outros, que acrescenta parágrafo único ao da Lei nº. 1.079 de 10 de abril de 1950, para incluir novos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Os projetos foram distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa (art. 54, RICD) e mérito, nos termos regimentais.

A apreciação das proposições é de competência do Plenário. Os projetos tramitam sob o regime ordinário, conforme o 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da matéria quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a União tem competência privativa para legislar sobre a matéria tratada, nos termos do *caput* do art. 22 e do inciso I do referido artigo. Além disso, é legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF) e adequada a elaboração de lei ordinária para esta finalidade. Inclusive, a súmula vinculante nº 46, editada pelo Supremo Tribunal Federal, reforça que “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.



Desse modo, **quanto à constitucionalidade formal**, não há óbice à iniciativa parlamentar no que concerne à definição dos crimes de responsabilidade, tema tratado nas proposições em apreciação.

Sob outra ótica, o conteúdo do projeto principal e de seus apensados está em plena consonância com os ditames substantivos enunciados na Carta Magna, bem como com os princípios dela derivados, especialmente no que concerne ao respeito e zelo ao princípio da separação dos poderes que se presta a garantir o equilíbrio entre as diferentes esferas de governo, prevenindo a concentração de poder e evitando abusos. Eis porque são **materialmente constitucionais**.

Observa-se ainda que o **pressuposto da juridicidade** se acha igualmente preenchido nas proposições examinadas, uma vez que a matéria se coaduna com os Princípios Gerais do Direito, inova no ordenamento jurídico e possui os atributos de generalidade e coercitividade.

A **técnica legislativa** da proposta principal, bem como dos projetos apensados, merece ínfimos reparos de forma a se adequarem integralmente ao que dispõe a Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998, o que faremos no corpo do Substitutivo apresentado.

Finda a análise dos aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, passo a relatar sob a perspectiva do mérito das proposições que se encontram em apreciação.

O ativismo judicial, tido como um fenômeno jurídico, é usualmente definido como uma postura proativa do Poder Judiciário, o que preconiza a livre criação do direito, indo muito além dos limites impostos pela hermenêutica jurídica. Implica no exercício da função jurisdicional com suplantação das balizas delineadas na ordem jurídica e, principalmente, na Constituição Federal, configurando-se como verdadeiro abuso de natureza político-jurisdicional. Nesse sentido, Elival da Silva Ramos argumenta que:

“[...] a ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não



jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos órgãos superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes. [...]”¹.

Embora não possamos desprezar a fluidez da fronteira entre política e a justiça no mundo contemporâneo, não se pode admitir que um órgão jurisdicional decida, peremptoriamente e sem o respaldo da representatividade popular, de modo a inovar no ordenamento jurídico, questões de ampla repercussão política ou social em detrimento das instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo - constitucional e originariamente competentes para tanto.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se ou iniciou a discussão em relação a diversas questões cuja competência não lhe é atribuída, tais como:

- políticas governamentais, envolvendo a constitucionalidade de aspectos centrais da Reforma da Previdência (contribuição de inativos) e da Reforma do Judiciário (criação do Conselho Nacional de Justiça);
- relações entre Poderes, com a determinação dos limites de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (como quebras de sigilos e decretação de prisão) e do papel do Ministério Público na investigação criminal;
- estabelecimento de normas para uso de algemas em presos;
- a possibilidade de progressão de regime para os condenados pela prática de crimes hediondos;
- descriminalização do porte de drogas;
- no julgamento do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, contornou-se o texto da Constituição, a condenação pelo Senado deveria levar à perda do

¹ Ativismo judicial – parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 116-117.



mandato e à suspensão dos direitos políticos, mas só a primeira punição prevaleceu;

- a Primeira Turma do STF decidiu, num caso individual, que o aborto voluntário até o terceiro mês da gestação não deveria ser crime;
- a demarcação das terras indígenas;
- limitações, que transbordam o disposto na CRFB/88, ao foro privilegiado e às imunidades parlamentares, tornando ínfimas as garantias ao livre exercício desta essencial função; dentre outras.

A justificativa corriqueira para a adoção da postura “proativa” é a suposta inércia ou omissão do Legislativo em garantir os numerosos direitos fundamentais previstos na Constituição. Contudo, o que se menospreza, nesse contexto, é a opção do Legislador pelo “silêncio eloquente”, ou seja, a escolha do parlamento, democraticamente eleito, em não autorizar ou não vedar, por meio de Lei, determinadas condutas.

As leis, conforme minuciosamente previsto na Constituição Federal de 1988, são fruto de um processo complexo, de muito debate, inclusive com ampla participação da sociedade, o que não ocorre nos julgados do STF, sejam suas decisões plenárias ou monocráticas.

Para o advogado e constitucionalista Ives Gandra Martins, que participou dos debates da Assembleia Constituinte, são entendimentos que não foram aceitos pelos parlamentares que redigiram a Constituição afirma que *“temos tido intervenção política por parte da Suprema Corte em defesa do que eles chamam de democracia, mas com um poder, que, a meu ver, não está na Constituição e que não foi a linha que os constituintes adotaram. Entendo que há no Supremo uma corrente doutrinária –que chamam de consequencialismo jurídico, jurisprudência constitucional, neoconstitucionalismo – que respeito, mas que não foram hospedadas pelo constituinte. A Constituição admite harmonia e independência entre os poderes, mas sem invasão de competência no poder de cada um”*.



Trazemos também, por sua pertinência, o posicionamento do juiz e doutrinador Marcos Critsinelis que questiona *“como é possível que um minúsculo grupo de juizes, que não são eleitos diretamente pela cidadania (como o são os funcionários políticos), e que não estejam sujeitos a periódicas avaliações populares (e, portanto, gozam de estabilidade em seus cargos, livre do escrutínio popular) possam prevalecer, em última instância, sobre a vontade popular?”*²

Estabelece o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Ademais, o artigo 2º consagra que *“são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*. Nos termos deste dispositivo constitucional, a República brasileira é composta por três poderes que devem operar de maneira autônoma e em equilíbrio, seguindo suas respectivas funções e responsabilidades estabelecidas pela legislação nacional e consoante a Constituição. A premissa principal da divisão de poderes visa evitar a centralização do poder em uma única instância, estabelecendo um sistema de freios e contrapesos.

O Poder Judiciário, assim como os demais setores, possui uma estrutura organizacional própria, com funções e atribuições claramente delineadas e vinculadas às leis vigentes, especialmente às normas constitucionais. Desde o juiz de primeira instância até o ministro da mais alta corte, ao atuar, deve renunciar a preferências políticas e ao subjetivismo em prol do que considera melhor para a sociedade, seguindo da forma mais restrita possível, os ditames legais, evitando a influência de paixões ideológicas ou elogios midiáticos. O magistrado, ao exercer sua função de julgar, deve ter em mente que ocupa o papel de um árbitro imparcial e não o de um representante direto do povo, papel reservado àqueles que são eleitos pela vontade popular e disputam eleições periodicamente.

Diante desse cenário, que consideramos periclitante e digno de intervenção legislativa, optamos por apresentar um substitutivo ampliando a

2 CRITSINELIS, Marcos Falcão. Políticas Públicas e Normas Jurídicas. Rio de Janeiro. América Jurídica, 2003. p. 28.



lista de crimes de responsabilidade dos Ministros do STF, em defesa da Constituição e até da própria higidez do Poder Judiciário.

Em primeiro lugar, alteramos o item 2 do art. 39 da Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade, para estabelecer como tal o ato de proferir julgamento, quando, conforme disposto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, seja suspeito ou impedido para a causa.

As hipóteses de impedimento ou de suspeição do juiz visam, aprioristicamente, proteger a imparcialidade. São situações nas quais se presume que o juiz não tem imparcialidade para conduzir e julgar o processo (por ter interesse no seu resultado ou por ter alguma espécie de relação – jurídica, social, financeira, etc. – com uma das pessoas que dele participa). A pretensão é compelir os Ministros do STF a declarar quaisquer fatos que comprometam sua atuação e decisões, protegendo a integridade do julgamento de eventuais imparcialidades, sob pena de sanção

Por outro lado, também acrescentamos ao art. 39 o item 6, estabelecendo como crime de responsabilidade dos Ministros do STF, usurpar, mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, as competências do Poder Legislativo, criando norma geral e abstrata de competência do Congresso Nacional.

Para tal modificação, consideramos que, apesar de ser louvado em certos meios, é fundamental reconhecer a nocividade do ativismo judicial para o sistema jurídico como um todo. Particularmente devido à importância da consistência e da segurança jurídica esperadas de um ordenamento legal. A tendência à subjetividade no ativismo judicial provoca a fragmentação das normas e a perda da integridade da Constituição, impedindo que o Direito seja tratado de forma sistemática como uma disciplina científica. Ao invés disso, ele é relegado a um mero exercício interpretativo casuístico sujeito a frequentes mutações constitucionais.

É importante também entender que um dos elementos fundamentais da democracia é a responsabilidade dos políticos eleitos em cumprir com seus compromissos, que são avaliados a cada período eleitoral.



No que diz respeito ao Poder Judiciário, não há um controle político semelhante, devido à importância de garantir a independência dos juízes que o compõem.

Todavia, quando o Judiciário passa a realizar as atribuições dos outros Poderes, essa função fica sem nenhum controle social, mostrando-se patente “a incapacidade do público para lidar com agentes públicos que passam a tomar decisões políticas sem que, entretanto, estejam submetidos a um regime de ‘*political accountability*’ (responsabilização política)”³. Em tal situação, mostra-se justificada a crítica de ausência de legitimidade democrática do Judiciário para execução dessas atividades⁴.

Adicionamos ainda o item 7 ao art. 39 que considera crime de responsabilidade passível de ser cometido por integrantes da Alta Corte valer-se de suas prerrogativas a fim de beneficiar, de qualquer modo, a si mesmo ou a terceiros.

Com a finalidade de justificar este acréscimo, trazemos à baila importante julgado de agosto de 2023, no qual a maioria dos ministros do STF considerou inconstitucional regra do novo Código de Processo Civil que impede juízes de atuarem em causas em que sejam parte clientes de escritórios de familiares do magistrado - cônjuge ou parente de até terceiro grau -, mesmo que o processo seja patrocinado por advogado de outro escritório. Decisão indubitavelmente de moralidade questionável, que é justamente o que procuramos evitar com estas alterações.

Ao acrescentar o item 8 ao art. 39 temos o objetivo de reprimir a conduta de divulgar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processos ou procedimentos pendentes de julgamento, seu ou de outrem, ressalvada aquela veiculada no exercício de funções jurisdicionais, bem como a transmitida em sede acadêmica, científica ou técnica.

O art. 36, inciso III da Lei Orgânica da Magistratura veda a conduta de manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre

3 GUEDES, NÉVITON, “O juiz entre o ativismo judicial e a autocontenção”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jul-23/constituicao-poder-juiz-entre-ativismo-judicial-autocontencao>, acesso em 08 de abril de 2024.

4 Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/10515/2021_mello_ativismo_judicial_stf.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 de abril de 2024.



processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério. Assim sendo, apenas buscamos dar tratamento uniforme aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que, sempre que possível, devem evitar aparições midiáticas que tenham o condão de comprometer sua atuação e isenção.

Torna-se crime de responsabilidade passível de ser atribuído aos Ministros do STF, com a inclusão do item 9 ao art. 39, os atos de exigir, solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, em razão da função. Nada mais razoável que trazer as práticas dos tipos penais de concussão e corrupção passiva para o rol dos crimes de responsabilidade, dado que estes devem ser gravemente reprimidos em todas as esferas de poder.

Por fim, mas dotada de igual relevância, buscamos proteger o regular exercício da função parlamentar, com as garantias constitucionais a ela inerentes, tipificando como crime de responsabilidade dos Ministros do STF a conduta de violar, mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, a imunidade material parlamentar, prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal.

A imunidade material parlamentar é uma prerrogativa conferida aos membros do Poder Legislativo para afastar a responsabilização penal ou cível em razão de opiniões, palavras e votos (art. 53, caput, da Constituição).

Para afastar a inviolabilidade parlamentar da noção de privilégio pessoal, saliente-se que a garantia é uma prerrogativa funcional, do Legislativo, e não um direito subjetivo do parlamentar. Dessa forma, as inviolabilidades têm por escopo primordial *“garantir a independência imprescindível ao cumprimento do mandato representativo (...) porque, na verdade, o interesse juridicamente protegido por elas é o Poder Legislativo como instituição ou, antes mesmo, o interesse do povo de ter sua representação respeitada”*⁵.

5 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As imunidades parlamentares na constituição brasileira de 1988. Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003, p. 89. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5572277/mod_resource/content/0/Imunidades%20parlamentares%20na%20Const%20brasileira%20de%201988.pdf.



Diante da necessidade de resguardo da imunidade material em favor do livre exercício do mandato no âmbito do Poder Legislativo, em proteção à liberdade de expressão, essencial para que a representação do povo seja exercida em sua plenitude, temos por bem que a sua violação deve constituir-se em crime de responsabilidade dos Ministros da Suprema Corte.

Lamentavelmente, o arcabouço normativo que trata sobre o impeachment apresenta omissões inaceitáveis para um procedimento imbuído de enorme seriedade, conforme trataremos de demonstrar.

Na hipótese de denúncia apresentada perante o Senado Federal, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) não detalha o rito interno de seu recebimento. O que ocorre na prática da Casa, em determinados casos, é o arquivamento por decisão monocrática do Presidente do Senado Federal, anteriormente à submissão da peça exordial ao colegiado cuja competência fora conferida pelo art. 44 da Lei nº 1.079, de 1950.

Em todo caso, não há um prazo determinado para os presidentes se pronunciarem sobre essas acusações. Dessa forma, graves acusações contra as mais altas autoridades do país podem ser deixadas de lado por um período indefinido, sem uma resposta apropriada aos acusadores e à sociedade.

Diante desse cenário e em busca de uma solução efetiva para o problema, propomos a inclusão de parágrafo único no art. 43 da Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, a fim de estabelecer que a Mesa do Senado deverá apreciar as denúncias de crime de responsabilidade, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de sua apresentação, devendo, motivadamente, recebê-las ou arquivá-las, caso não preencham os requisitos formais.

Acreditamos que, independentemente de ideologias e inclinações partidárias, o controle do desvario do ativismo judicial exacerbado é do interesse de toda a sociedade e se traduz num gesto de zelo pela incolumidade da Constituição Federal.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei n.ºs 4754/2016, 1.182/2019 e 1.932/2022.



No mérito, voto pela **aprovação** dos Projetos de Lei n.ºs 4.754/2016, 1.182/2019 e 1.932/2022, **na forma do substitutivo que segue em anexo.**

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.754, DE 2016

Altera a redação do art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para ampliar o rol de crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a redação do art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para ampliar o rol de crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 39.....

2 - Proferir julgamento quando, nos termos do disposto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, seja suspeito ou impedido para a causa;

6 - Usurpar, mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, as competências do Poder Legislativo, criando norma geral e abstrata de competência do Congresso Nacional;

7 - Valer-se de suas prerrogativas a fim de beneficiar, indevidamente, a si ou a terceiros;

8 - Divulgar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processos ou procedimentos pendentes de julgamento, seu ou de outrem, ressalvada aquela veiculada no exercício de funções jurisdicionais, bem como a transmitida em sede acadêmica, científica ou técnica;



9 - Exigir, solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, em razão da função;

10 - Violar, mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, a imunidade material parlamentar, prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal.

.....
“Art. 43. A denúncia, assinada pelo cidadão denunciante com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, e do rol de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 10 (dez) testemunhas.

Parágrafo único. A Mesa do Senado apreciará a denúncia, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de sua apresentação, devendo, motivadamente, recebê-la ou arquivá-la, caso não preencha os requisitos formais.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 17 de abril de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator

