



Há muitas punições aplicadas aos juízes pelos tribunais

Os meios de comunicação vêm noticiando fatos relacionados com juízes, que deixam a sociedade surpresa e decepcionada. As ocorrências, outrora do conhecimento reservado dos tribunais, agora circulam livremente. Inclusive pela internet. Elas vão desde banais discussões no trânsito até acusações por corrupção. Por outro lado, poucos compreendem as soluções que se dão aos casos e, consequentemente, atribuem a impunidade à relevância do cargo.

Antes de mais nada, é preciso dizer que as pessoas, físicas ou jurídicas, na maioria das vezes, respondem administrativa, civil e penalmente por seus atos ou omissões. Assim, por exemplo, um acidente de trânsito com vítima poderá resultar em uma penalidade administrativa, na reparação civil e na punição criminal (Código de Trânsito Brasileiro, artigos 161 e 291 e Código Civil, artigo 927). O mesmo se dá com os magistrados.

Todavia, no exercício de suas funções, o juiz só responderá por perdas e danos se proceder com dolo ou fraude (Código de Processo Civil, artigo 133). Em outras palavras, não há o dever de indenizar em razão de decisão judicial proferida, salvo se feita com o intuito de prejudicar alguém. Esta ressalva é correta. Se o juiz respondesse civilmente por suas decisões, certamente teríamos uma legião de amedrontados que não resolveriam os casos que lhes fossem submetidos.

Competência para apurar faltas disciplinares

Inicialmente, é preciso distinguir faltas disciplinares e crimes. Uma conduta pode gerar ambas. Imagine um juiz acusado de destratar injustificadamente uma testemunha em audiência. Ele poderá sofrer uma ação penal por abuso de autoridade, com base na Lei 4.898/65, artigo 4º, “h”, e um procedimento administrativo com fundamento no artigo 35, IV da Lei Orgânica da Magistratura Federal. No entanto, se ele presidir a mesma audiência vestido de bermudas e camiseta, sem atentar contra ninguém em particular, poderá vir a responder apenas na esfera administrativa, por procedimento incorreto (Loman, artigos 35, VIII e 44)

Regra geral, não se distingue bem as infrações criminais e disciplinares dos juízes e, menos ainda, a quem compete apurá-las. No âmbito penal, juízes de primeira instância respondem perante os tribunais aos quais estão subordinados; desembargadores (juízes de segunda instância), no Superior Tribunal de Justiça; ministros dos tribunais superiores, no Supremo Tribunal Federal e os ministros desta corte suprema, no Senado (crimes de responsabilidade) ou no próprio STF (crimes comuns).

Na esfera administrativa, é diferente. Juízes de primeira instância respondem aos procedimentos disciplinares nos tribunais de segundo grau aos quais estão vinculados. Os demais, ou seja, desembargadores e ministros dos tribunais superiores, respondem administrativa nos seus próprios tribunais. Assim, por exemplo, se um juiz federal de primeiro grau comete uma infração disciplinar, sua falta será apurada pelo Tribunal Regional Federal ao qual está subordinado. Mas, se um desembargador cometer uma falta disciplinar, os fatos serão apurados no seu próprio tribunal. (Constituição Federal, artigo 99 e Loam, artigo 27).



Com a Emenda Constitucional 45/04, criou-se no Brasil o Conselho Nacional de Justiça, inserido no capítulo sobre o Poder Judiciário (CF, art. 92, I-A). Composto por 15 membros, de origens diversas, tem o CNJ, cumulativamente, poderes administrativos, podendo receber reclamações e denúncias de qualquer interessado e rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de magistrados, julgados há menos de um ano (CF, art. 103-B, § 4º III e V).

As infrações administrativas

Até a vigência da Loman (Lei Complementar 35, de 14/3/79), a previsão de infrações disciplinares encontrava-se em textos esparsos. Assim, no âmbito da Justiça dos estados, a previsão se encontrava nos Códigos de Organização Judiciária. Na Justiça Federal, os artigos 33 e 34 da Lei 5.010, de 30/5/66, estabeleciam as penas disciplinares passíveis de aplicação. Na verdade, o quadro de juízes em todo o Brasil era pequeno e as ocorrências raras.

Com a entrada em vigor da Loman, criou-se um sistema único para toda a magistratura brasileira. Optou o legislador por seis sanções: advertência, censura, remoção compulsória, disponibilidade com vencimentos proporcionais, aposentadoria com vencimentos proporcionais e demissão (art. 42). Como se vê, excluiu-se a suspensão como pena, sob o argumento de que um juiz suspenso não teria condições de exercer suas funções quando retornasse à vara.

As penas de advertência e censura são reservadas para as infrações de menor potencial ofensivo. A advertência destina-se aos casos de negligência no cumprimento dos deveres do cargo (Loman, art. 43) e a censura para a reiterada negligência no cumprimento dos deveres do cargo, ou no de procedimento incorreto (Loman, art. 44). Assim, a primeira, que é menos grave, cabe em caso de ocorrência isolada (por exemplo, demora injustificada na assinatura de um alvará de levantamento de depósito) e a segunda, na hipótese de ocorrências continuadas (por exemplo, omissão reiterada em despachar os processos) ou de procedimento incorreto (por exemplo, ofender em artigo publicado na imprensa autoridade do Poder Executivo).

A segunda hipótese a ensejar pena de censura merece algumas reflexões. Procedimento incorreto é o inadequado, descabido, condenável. O legislador valeu-se destas duas palavras porque seria impossível prever, exaustivamente, todas as hipóteses de ação ou omissão reprováveis. Assim, tanto pode ser incorreto suspender uma audiência para tratar de assuntos particulares, como valer-se da condição de magistrado para desobrigar-se de um dever comum a todos. Enfim, são infinitas as hipóteses que a vida oferece e seria impossível enumerá-las em um dispositivo legal.

Mas a interpretação da norma exige ponderação. Algumas condutas poderão ser apenas faltas éticas (por exemplo, criticar colegas) ou mesmo falta de educação (por exemplo, não cumprimentar os funcionários). Tais casos não podem ser objeto de uma sanção disciplinar. De resto, cumpre lembrar que a pena de censura impede a promoção do juiz por merecimento, no prazo de um ano, contado a partir da data da imposição (Loman, art. 44, par. único).



A remoção é a pena intermediária entre a censura e a disponibilidade. Pouco utilizada, ela visa retirar o magistrado do local onde exerce suas funções. Ela se destina aos casos em que o juiz se envolve em situação de fato que o impede de exercer, com acerto, suas funções. Por exemplo, cria um clima de conflito com a comunidade ou envolve-se em um caso de amor proibido. Esta sanção é de aplicação raríssima, quase inexistente. É que sua utilidade é discutível, na medida em que outro lugar (Comarca ou Vara) receberá o juiz indesejado. De resto, registre-se que a remoção para ser imposta exige maioria absoluta dos membros do tribunal (ou Órgão Especial) e não de dois terços de seus integrantes (CF, art. 93, VIII, com a redação da EC 45/04).).

A disponibilidade e a aposentadoria compulsória são as sanções aplicadas aos casos mais graves. Disponível é o que se pode dispor. Juiz em disponibilidade significa que ele poderá ser convocado a atuar a qualquer momento, ao critério discricionário da administração do tribunal. Enquanto isto não se dá, ele recebe seus vencimentos de forma proporcional ao tempo de serviço.

Já a aposentadoria destina-se a idêntica situação, com a diferença de que o juiz já tem tempo para aposentar-se. Como não o faz voluntariamente, o tribunal pode fazê-lo, como sanção administrativa. Seus vencimentos serão integrais, como o de todos os demais magistrados. A imposição destas sanções exige maioria absoluta dos membros do tribunal (ou Órgão Especial) e não de dois terços de seus integrantes (CF, art. 93, VIII). Podem ser impostas, também, pelo Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 93, inc. VIII).

A sociedade não compreende bem quando estas duas penas são aplicadas. A reação é no sentido de que o infrator acabou sendo premiado, uma vez que, ao final, acabou sendo afastado com o recebimento de vencimentos, proporcionais (na disponibilidade) ou integrais (na aposentadoria). Tal proceder não significa espírito de corpo ou protecionismo. Assim manda a lei.

A pena de demissão, que é a última do rol do artigo 42, não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Com efeito, nela se afirma, no artigo 95, inciso I, que os juízes são vitalícios e só perderão o cargo por meio de sentença judicial transitada em julgado. Aliás, o Conselho Nacional de Justiça também não tem poderes para aplicar pena de demissão (CF, art. 103-B, § 4º, inc. III). Sentença judicial significa uma ação em juízo e não uma decisão administrativa dos tribunais. Ora, como tal tipo de ação pode levar até 10 anos, percorrendo todas as instâncias do Judiciário brasileiro, que na teoria são duas e na prática quatro (juízo, tribunal, STJ e STF), é evidente que isto raramente ocorrerá. Aliás, não se tem conhecimento de um só caso de sentença judicial em ação cível de perda do cargo.

Mas, poderá ocorrer a perda do cargo por força de uma condenação em processo criminal. Aí a situação é outra. Por exemplo, um juiz comete um homicídio simples e é condenado a cumprir seis anos de reclusão. Nos termos do artigo 92, inciso I, alínea “b” do Código Penal, a perda do cargo será automática, independentemente de qualquer questionamento. Transitada em julgado a condenação criminal, o juiz de Direito comunicará o fato ao tribunal ao qual o condenado estiver vinculado, que procederá de imediato a demissão. Isso sem novo processo.

Outrossim, observe-se que a Loman, no artigo 42, parágrafo único e 45, inciso II, estabeleceu que as penas de advertência, censura e remoção só se aplicam aos juízes de primeira instância. Tal distinção é



de todo injustificada. Faz distinção entre magistrados de diferentes graus de jurisdição, como se uns (segunda instância e tribunais superiores) fossem pessoas superiores aos outros (primeira instância). Além disso, tal regra cria problemas na solução dos casos nos tribunais. Por exemplo, imagine-se que determinada conduta de um desembargador é reprovável, mas não é grave a ponto de merecer a disponibilidade ou a aposentadoria. Em tal hipótese, como a advertência e censura não podem ser-lhe impostas, os fatos acabam sendo considerados atípicos. Em outras palavras, não será punível.

Finalmente, observe-se que, ao contrário do que se pensa, há muitas punições aplicadas pelos tribunais aos magistrados, principalmente de primeira instância. Todavia, elas raramente são conhecidas, porque os processos tramitam em caráter reservado (Loman, art. 27, § 6º).

O processo administrativo

A notícia de infração administrativa, regra geral, é levada à Corregedoria-Geral, que é o órgão disciplinar dos tribunais destinado a apurar as faltas dos juízes de primeiro grau. Nesta oportunidade, é preciso filtrar-se o que é e o que não é relevante. Muitas denúncias, algumas anônimas, são fruto de inconformismo decorrente de insucesso em ação judicial. Há também casos de vingança por qualquer desejo frustrado ou mesmo de provocação por pessoas com desvios mentais, algo mais comum do que se pensa. Ao corregedor cabe afastar de plano as representações infundadas, conforme o caso sem sequer pedir informações ao magistrado.

Mas, se o fato configura uma falta disciplinar e está bem demonstrado, cumpre levar adiante a investigação. Por vezes, isto será muito fácil. Por exemplo, um juiz que em uma sentença faz críticas inadequadas a alguma autoridade da República, algo desnecessário e que nada tem a ver com o mérito da causa. Tal fato, provado por documento oficial e com a assinatura do magistrado, não enseja maiores indagações. Outros, todavia, necessitam ser devidamente apurados. E isto nem sempre é fácil, pois raramente alguém se dispõe a acusar formalmente um juiz. Normalmente, instaura-se um procedimento disciplinar investigativo, no qual se pedem informações ao juiz e, se necessário, colhem-se outras provas.

Havendo indícios do cometimento de infração disciplinar, abrem-se duas vias. Se o fato for de menor significância, poderá ser objeto de um processo administrativo (ao qual alguns regimentos internos dão o nome de sindicância), no qual se propõe, ao final, a imposição de uma das duas sanções menos graves, ou seja, advertência e censura. A abertura deste procedimento depende dos votos motivados da maioria absoluta dos membros do tribunal (CF, art. 93, inc. X).

Aqui é preciso lembrar que por tribunal se entende todos os membros que o compõe ou, naqueles com mais de 25 magistrados, o Órgão Especial que poderá ser criado para tal fim (CF, art. 93, inc. XI). Portanto, em um tribunal com 15 membros, só será possível iniciar procedimento administrativo contra um magistrado com o voto motivado de pelo menos oito membros, ou seja, mais da metade dos votantes.

Os procedimentos para a abertura dos processos administrativos ou julgamentos estão previstos nos regimentos internos dos tribunais, que devem observar os mandamentos da Constituição Federal e da Loman. Na Justiça dos estados, por vezes existem, ainda, dispositivos nas Constituições Estaduais ou em



leis próprias. Todavia, visando uniformizar tais apurações em todo território nacional, o Conselho Nacional de Justiça criou comissão para apresentar uma proposta de regramento único. A iniciativa é louvável, não apenas porque uniformiza as práticas processuais administrativas, como porque deixa transparente algo a que poucas pessoas tem acesso.

Até o momento a análise era do procedimento cabível a apuração de faltas praticadas por juízes de primeiro grau. Mas, elas não são exatamente as mesmas para os magistrados de segunda instância (desembargadores ou juízes dos TRTs) ou dos tribunais superiores (ministros). Estes casos, raríssimos em passado recente, tornaram-se mais comuns. E é fácil compreender. O número de magistrados atuando em segunda instância e nas superiores cresceu demais. Há vários Tribunais de Justiça com mais de 100 desembargadores e isto importa em maior possibilidade de ocorrências disciplinares.

A maioria dos tribunais é despreparada para enfrentar tal situação. Muitos não têm sequer previsão de que procedimento adotar. Seus regimentos internos são omissos. Na maioria das vezes, a apuração fica por conta do presidente do tribunal ou por alguém dos conselhos de magistratura ou do Órgão Especial. E aí as dificuldades são imensas, por toda sorte de motivos. A convivência, relações familiares, vínculos decorrentes de política interna e outros tantos.

Assim posta a situação, resta apenas registrar que as apurações de faltas administrativas praticadas pelos juízes são de difícil cumprimento na prática do Judiciário. Por várias razões, mas principalmente, pela necessidade de decisão colegiada até para a abertura do processo (ou sindicância) administrativo. E as dificuldades multiplicam-se quando o magistrado é de segunda ou de instância superior, hipótese em que a efetividade é quase nula.

Evidentemente, há ainda a via do Conselho Nacional de Justiça, órgão de composição mista e afastado do cenário dos fatos. Nele, sem dúvida, a tramitação será mais célere e menos sujeita às injunções dos relacionamentos e recomendações. A este órgão, com sede na capital federal, acabará ficando o papel de apuração dos casos mais graves. Mas, com o risco de vir a tornar-se inoperante pelo excessivo volume de pedidos de providências e procedimentos administrativos de toda ordem.

A prescrição

A prescrição é matéria pouco examinada e que suscita fundadas dúvidas. A Loman não fixou regras a respeito, o que dificulta a análise do assunto. Por outro lado, não há doutrina enfrentando tema. A jurisprudência é escassa. As decisões no âmbito administrativo não servem como precedentes, pois os processos disciplinares não são divulgados. Disto tudo resulta um total desconhecimento sobre a matéria e discussões que se repetem a cada caso.

No âmbito federal, aplica-se supletivamente o Estatuto dos Servidores Público Civis da União (Lei 8.112, de 11/12/90). O artigo 142, parágrafo 2º do estatuto dispõe que, quando a infração disciplinar configurar também um fato criminoso, os prazos de prescrição previstos na lei penal serão aplicados à falta funcional. O pressuposto é que a falta configure crime e infração disciplinar. Por exemplo, imagine-se um caso de lesões corporais leves praticadas por um servidor contra outro, na repartição. Como a pena



vai de três meses a um ano de detenção (Código Penal, artigo 129), a prescrição será de quatro anos (Código Penal, artigo 109, inciso V). Portanto, crime e infração administrativa, terão lapso prescricional de quatro anos.

Mas nem toda infração administrativa consiste em fato criminoso. Suponha-se que a conduta reprovável consistiu tão somente em não marcar audiência em um processo de réu preso, originando a soltura do denunciado, sendo certo que a negligência não foi fruto da intenção de satisfazer interesse pessoal do magistrado. A acusação, se julgada procedente, ensejará pena de advertência. E esta é a única sanção prevista na Loman e no Estatuto dos Servidores, sendo prevista a prescrição em 180 dias (art. 142, inc.III).

A censura, que é sanção mais grave que a advertência, não tem prazo prescricional previsto no estatuto. Se o fato infracional não constituir crime, o lapso prescricional será de dois anos, nos termos do artigo 142, inciso II, previsto no estatuto para a suspensão, como entendeu o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 6ª T., AMS 7.449-MA, DJ 30.03.1998). A remoção não é prevista no estatuto e a analogia recomenda a adoção do mesmo espaço de tempo.

As penas de disponibilidade e aposentadoria não possuem prazo prescricional previsto no estatuto. Mas, como não se pode imaginar sanções tão severas por fato que não seja, também, criminoso, a conclusão a que se chega é a de que a prescrição se dará pelo tempo previsto para que prescreva o crime (Estatuto, art. 142, § 2º).

Finalmente, ainda suscita dúvidas o início do prazo em que começa a fluir a prescrição. O parágrafo 1º do artigo 142 estabelece que ele se conta da data em que o fato se tornou conhecido. O conhecimento, no caso, é por quem tenha o poder-dever de apurar a falta administrativa. Por exemplo, se um juiz de Direito do Paraná comete uma infração disciplinar, o fato de um dos 120 desembargadores do Tribunal de Justiça tomar conhecimento da falta não significa inércia do órgão judiciário. A prescrição começará a correr a partir do momento em que o corregedor e os demais membros do Conselho da Magistratura, órgão que administra a Corte, souberem da existência do fato.

Não se olvide, ainda, que o conhecimento pode ser formal (por meio de representação de terceiros) ou informal (notícia em jornal de circulação local). Por exemplo, se uma notícia de falta funcional sai na imprensa da capital, o corregedor-geral não pode alegar ignorância. Mas se ela sair em um jornal de uma distante cidade interiorana, não é razoável pretender que ele tenha tido ciência. Portanto, o marco inicial dependerá sempre da situação de fato a ser examinada no caso concreto.

No âmbito da Justiça dos estados, será imprescindível que se examine o Código de Organização Judiciária ou outra lei local, inclusive o Estatuto dos Funcionários Públicos, para ver se existem prazos de prescrição previstos. A legislação federal não se aplica aos estados-membros, porque é dirigida apenas aos servidores da administração da União. Mas, na falta de legislação estadual, ela poderá ser aplicada supletivamente, por analogia.

Conclusões

Como visto, a infração disciplinar dos juízes é tema complexo, pouco estudado e que origina muitos



questionamentos. É possível, assim, formular algumas conclusões:

- a) As penas previstas na Loman são inadequadas e em desacordo com a época em que vivemos;
- b) A apuração de faltas funcionais de magistrados tem se revelado de difícil apuração, mas há casos de punição;
- c) O lapso prescricional suscita dúvidas no intérprete e ainda não teve definição por parte da jurisprudência;
- d) Será oportuno que a matéria seja objeto de revisão no futuro Estatuto da Magistratura, previsto no artigo 93 da Constituição Federal.

Date Created

18/08/2006