



REVISÃO LEGISLATIVA

## As mudanças na Lei do Impeachment

Modernização da Lei 1.079/50 é benéfica, desde que os procedimentos do rito não fiquem engessados demais

JOSÉ EDUARDO FARIA

16/03/2022 15:00



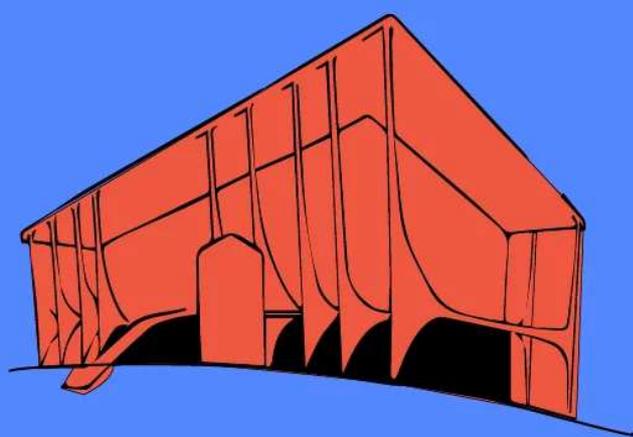
Crédito: Pedro França/Agência Senado

A função das Constituições e das leis que regem a vida política de um país não é apenas a de balizar a democracia com base nos marcos e valores do passado. As normas constitucionais e as regras do sistema político, como as que garantem os mecanismos de pesos e contrapesos com base no que se espera do futuro, também devem ser projetadas em razão da crescente complexidade do jogo partidário e do exercício do poder.

A afirmação é de um dos mais importantes juristas italianos, Stefano Rodotà, feita em palestra proferida no Rio de Janeiro em 11 de março de 2003. Civilista, professor da Università di Roma (Sapienza), político e candidato derrotado à Presidência da Itália em 2013, Rodotà, que faleceu em 2017, sabia exatamente do que falava. Conhecia as falhas do regime democrático italiano, os meandros e os interesses não confessáveis de determinados acordos entre líderes partidários e os casos de corrupção e negociações espúrias que contaminavam a legitimidade e a efetividade do sistema político italiano.

Tinha uma clara noção de que políticos, a exemplo dos juristas, também são agentes que dominam o espaço de disputa pela definição do sentido e dos significados dos textos legais que aprovam, embutindo dispositivos que os beneficiavam, inclusive no plano judicial. E estava ciente de que, se a ordem jurídica de seu país tivesse sido modernizada, o ex-primeiro-ministro Aldo Moro, o mais proeminente político italiano no pós-guerra, provavelmente não teria sido assassinado em 1978, após 55 dias de cativeiro, deixando dúvidas e suspeitas que até hoje atormentam a Itália.

# Antecipe os impactos da crise que definirá a eleição de 2022



O **JOTA PRO Poder** te ajuda a enfrentar a instabilidade política brasileira com análises dos nossos especialistas, relatórios e alertas por WhatsApp.

**Solicite uma demonstração**

No atual momento político brasileiro, a fala de Rodotà é útil para entender a iniciativa do presidente do Congresso, senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), de nomear uma comissão de juristas para atualizar a Lei do Impeachment (**Lei 1.079**), que entrou em vigor em abril de 1950. Aprovada quatro anos depois da promulgação da Constituição de 1946, essa lei foi concebida num momento delicado do país, que voltara à democracia em 1945, com a queda de Getúlio Vargas.

Após ter sido expulso do poder nesse ano, ele estava voltando à Presidência, desta vez por via democrática. Com forte presença de representantes das oligarquias estaduais, de corporações de toda natureza e de alguns líderes populistas que começavam a surgir em decorrência da urbanização do país, o Senado e a Câmara dos Deputados estavam divididos entre liberais e não liberais, entre udenistas, pedessistas e petebistas, entre varguistas convictos e fiéis eleitores do brigadeiro Eduardo Gomes.

Com 83 artigos, a Lei do Impeachment é fruto desse contexto. Ela é clara em seus artigos iniciais, que tipificam os crimes de responsabilidade comuns no Estado da época, que era bem menor, bem menos burocrático e bem menos complexo do que o de hoje. A lei também se preocupa mais com os crimes de responsabilidade no âmbito do Executivo do que no do Supremo Tribunal Federal (STF), o que é compreensível, dada a diferença de tamanho – e não de importância – entre esses Poderes.

Já com relação às normas que tratam da instrução e do rito de tramitação do pedido de impeachment, a Lei 1.079/50 as tratou de modo um tanto quanto vago e não incluiu procedimentos rígidos ou excessivamente técnico-jurídicos. Isso não foi omissão ou falha do legislador, mas uma estratégia inteligente por ele adotada. Como o impeachment é um processo essencialmente político, os congressistas sabiam que, se o burocratizassem, cada etapa da tramitação de um pedido de afastamento seria lenta e cada norma procedimental poderia ser objeto de recurso judicial, o que agravaria ainda mais as tensões institucionais, com consequências imprevisíveis.

Com a decisão que tomou, o Congresso optou pelo pragmatismo e pela prudência. Em termos práticos, deu ampla discricionariedade aos líderes partidários e aos membros da mesa do Senado. Desse modo, ao lhes conferir uma ampla margem de ação, forneceu-lhes as condições para conduzir o processo politicamente, por um lado, conforme os fatores conjunturais e o ambiente político do país, e, por outro, segundo as avaliações de cenários de riscos possíveis que podem fazer antes de tomar cada decisão. Essa é uma das razões pelas quais o pedido de impeachment, como dizia o constitucionalista Paulo Brossard – que também foi senador, ministro da Justiça e ministro do STF –, é sempre um processo lento “em demasia”, politicamente complexo e, muitas vezes, sem ter êxito “a tempo e a hora”, aprofundando crises que deveria equacionar<sup>[1]</sup>.

Justificada em nome da necessidade de se adequar uma lei de 1950 aos parâmetros da Constituição promulgada em outubro de 1988, o que é um argumento sensato, a criação da comissão de juristas foi devida a dois fatores de ordem política. O primeiro deles é o fato de que, pela ordem jurídica em vigor, o presidente da Câmara dos Deputados tem o poder exclusivo e absoluto de deferir ou indeferir o pedido de afastamento. No primeiro caso, o processo é enviado para o Senado e começa a tramitar. No segundo caso, um pedido indeferido pode ser objeto de recurso ao plenário, que tem poderes para derrubar a decisão.

O problema é que, se o presidente da Câmara engavetar o pedido, simplesmente nada acontece – e isso lhe dá enorme poder de barganha. Veja-se, nesse sentido, o

deputado Arthur Lira (PP-AL), vinculado ao notório centrão. Após barganhar cargos e verbas com o chefe do Executivo, **há pelo menos um ano ele mantém engavetados** mais de cem pedidos de impeachment contra Bolsonaro.

O segundo fator responsável pela criação de uma comissão para estudar mudanças na Lei 1.079/50, com seis meses para terminar seu trabalho, foi o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado. Entre outras conclusões sensatas, em razão, principalmente, do aumento do tamanho e da complexidade da máquina governamental e dos novos tipos de crime de responsabilidade advindos das novas tecnologias.

O relatório recomendou enfaticamente a aprovação de um projeto de lei que estabeleça um prazo de até 30 dias para que o presidente da Câmara se manifeste sobre cada pedido de afastamento recebido. Caso esse projeto seja aprovado, vencido o prazo dos 30 dias o presidente teria obrigatoriamente de deferir ou indeferir o pedido, o que acaba com o poder de barganha entre o presidente da Câmara e o chefe do Executivo, tornando mais delicada a situação política deste último.

Até agora, poucos foram os integrantes da comissão nomeada pelo presidente do Senado que se manifestaram a respeito das ideias que apresentarão e das propostas normativas que farão. São operadores jurídicos sérios e respeitáveis. Um deles, o ministro Ricardo Lewandowski, do STF, tocou justamente no que disse acima a respeito da estratégia adotada pelos legisladores da Lei 1.079/50, que trataram o rito de tramitação de um modo não excessivamente técnico-jurídico. Em linha contrária, o ministro, meu colega de cátedra na USP, manifestou-se a favor da inclusão, numa nova Lei do Impeachment, de medidas que fortaleçam o princípio do contraditório, o direito à ampla defesa e o devido processo legal. A lei em vigor não nega esses direitos, mas a meu ver esta não é a questão básica.

O ponto central é o risco de conversão de um processo de natureza política, com réu político, e que tramita numa casa essencialmente política, em uma espécie de processo judicial, em moldes próximos dos que são julgados pelo Judiciário. No sistema de freios e contrapesos, de *checks and balances*, este Poder sempre foi mais técnico do que o Legislativo. É sobre isso que os membros da comissão terão de refletir.

Evidentemente, a Lei 1.079/50 tem de ser modernizada e atualizada. Mas, se a conversão de um processo político num processo jurídico em tramitação no Legislativo vier a ocorrer, o pedido de afastamento de um presidente da República ficará ainda mais lento, deixando de funcionar “a tempo e a hora”, para retomar as

palavras de Brossard. E ainda correrá o risco de acabar sendo judicializado a cada etapa de sua tramitação, gerando assim novas tensões no relacionamento entre Legislativo e Judiciário. Trocando em miúdos, a modernização dessa lei é benéfica, desde que os procedimentos do rito de impeachment não sejam engessados demais.

Decorre justamente daí a advertência de Stefano Rodotà: se a função das Constituições e das leis que regem a vida política não é só balizar a democracia com base nos marcos do passado, devendo também projetar as normas constitucionais e as regras do sistema político com base no que se espera do futuro, como disse ele, engessar um processo que é político, por sua natureza, tem tudo para multiplicar problemas, em vez de resolvê-los. E isso pode enfraquecer as estruturas democráticas, como ocorreu na Itália durante as décadas de 1960 e 1970.

---

[1] Cf. Paulo Brossard de Souza Pinto, *Aspectos da responsabilidade política do presidente da República*, São Paulo, Saraiva, 1992. Essa edição foi lançada em meio ao processo de impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello. A edição original é de 1965 e foi publicada pela Editora Globo.

**JOSÉ EDUARDO FARIA** – Professor titular da Faculdade de Direito da USP. Chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Participou do grupo de advogados que preparou o pedido de impeachment de Fernando Collor e assina o pedido de petição de Jair Bolsonaro feito pelo jurista Miguel Reale Jr.

**É estudante ?  
Aproveite as condições especiais para quem está na  
graduação, mestrado ou doutorado.**

ASSINE

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.