

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016

Altera o § 5º ao art. 86 da Constituição Federal, que dispõe sobre a instrução e julgamento do procedimento de impeachment.



As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 86 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 86.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

.....

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal, **por dois terços dos seus membros**.

.....

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, no caso do Inciso I do § 1º, ou de **noventa** dias, no caso do inciso II do § 1º, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

.....

§ 5º Admitida a autorização pela Câmara dos Deputados, caberá ao Senado Federal instaurar, **mediante a aprovação de dois terços de seus membros**, a instrução e julgamento.

§ 6º Instaurado o processo pelo Senado Federal, o Decreto de Instauração disporá sobre as prerrogativas asseguradas ao Presidente da República durante o período de suspensão de suas funções.

§ 7º O Presidente da República, em caso de reeleição ou se novamente eleito, poderá ser responsabilizado por atos praticados em mandato anterior.

§ 8º Durante o afastamento decorrente do disposto no inciso II do § 1º, exercerá a Presidência da República o Presidente do Supremo Tribunal Federal.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os dois processos de impedimento presidencial submetidos ao exame do Congresso Nacional na vigência da Carta de 1988 demonstraram, cabalmente, a insuficiência do texto constitucional para a sua disciplina, e até mesmo a incoerência entre as etapas previstas na Constituição ou assumidas como tal pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 378.

Veja-se que, embora a Carta Magna preveja que a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados, que não produz efeitos concretos em relação à continuidade do exercício do mandato presidencial, deve ser aprovada por dois terços daquela Casa, o mesmo não se dá com a fase subsequente, ora atribuída ao Senado Federal.

Com efeito, a aceitação da denúncia, que é a etapa seguinte e que permite a efetiva instauração do processo pelo Senado Federal, não tem regra constitucional expressa quanto ao quórum, sendo, assim, implícita a sua aprovação por maioria simples do Senado, o que, numa situação limite, poderia ocorrer mediante o voto de apenas 21 de seus membros...

Apenas a condenação pelo Senado, que é o último ato do processo – e que ocorre quando o Presidente já está afastado de suas funções – depende, nos termos do parágrafo único do art. 52 da CF, de dois terços dos votos do Senado Federal, ocorrendo, então a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.



Essa contradição não pode persistir.

É necessário, a fim de conferir equilíbrio entre as Casas e momentos de deliberação, e justiça ao acusado, que todas as deliberações estejam submetidas ao mesmo quórum, visto se tratar de solução drástica, e que, com o afastamento do Chefe do Executivo – em homenagem ao princípio da moralidade, e para impedir que, no exercício do cargo, possa exercer influência sobre o processo de responsabilização – passa, com efeito, a constituir um “pré-julgamento”.

Esse pré-julgamento, para produzir tais efeitos, deve estar sujeito ao mesmo requisito que o próprio julgamento definitivo, evitando-se que maioria eventual e não qualificada possa gerar um “fato consumado”, visto que, afastado do cargo, o Presidente da República, ainda que não tenha sido dele destituído, deixa de exercer as suas prerrogativas constitucionais de Chefe de Governo e Chefe de Estado.

A Carta Magna é também omissa quanto às prerrogativas que o Chefe do Executivo mantém ou tem direito durante o afastamento. Ele ainda é Presidente, mas quem exerce a Presidência é Vice-Presidente. E como tal o Vice exerce a plenitude das prerrogativas do cargo. Mas tal lacuna legal e constitucional coloca em cheque a própria dignidade do Presidente que foi eleito, mas se acha afastado transitoriamente.

A tese de que a citação do Presidente quanto à aceitação da denúncia pelo Senado seria meio capaz de fixar as suas prerrogativas não tem base constitucional suficiente, sendo passível de questionamentos e eventual judicialização. Tampouco o Vice-Presidente, no exercício da Presidência, tem poder para dispor sobre o que é ou não direito do Presidente afastado.

A Lei nº 1.079, de 1950, previa no seu art. 23, § 5º¹, o direito a metade do subsídio, e apenas isso. Mesmo essa garantia foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 378² por considerar que tal dispositivo não

¹ Art. 23, § 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

² “1.3. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. (...) 9. Item “n” (equivalente à cautelar “i”): concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque

foi recepcionado pela Constituição vigente, dado que inexiste a edição de Decreto de acusação pela Câmara dos Deputados. A Lei nº 7.474, de 1996, assegura prerrogativas de segurança e assessoramento apenas aos *ex-Presidentes da República*. O uso de aeronaves militares carece, também, de disciplina legal, assim como o uso de palácios presidenciais pelo Presidente afastado, o que o coloca em situação incompatível com o decoro do cargo que, embora afastado, ainda ocupa.

Dada tal situação, propomos que seja expressamente inserido no art. 86 da CF a previsão de que caberá ao Senado Federal editar tal Decreto de instauração do Processo e, assim, disciplinar os direitos do Chefe do Executivo durante o afastamento, evitando-se o uso, ao arrepio da lei, do instituto da “analogia” ou qualquer forma de discricionariedade que possa beneficiar ou prejudicar a autoridade afastada.

Por fim, igualmente é conturbada a interpretação que é dada ao art. 86, § 4º da CF, segundo o qual “o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

Com a vigência do instituto da reeleição, e mesmo na hipótese de nova eleição, não é plausível adotar a tese de que, encerrado o mandato, crimes nele praticados são integralmente “apagados” da história, como se nunca tivessem ocorrido.

Imagine-se o absurdo que seria o Presidente da República cometer, próximo do termino do seu mandato, e até mesmo já reeleito, crimes contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, ou contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, ou mesmo contra a probidade na administração, perfeitamente materializados. Dada a exiguidade de prazo para que a denúncia seja processada, com a posse subsequente no novo mandato tais crimes seriam impunemente praticados, com grave dano ao sistema constitucional...

Dessa forma, a fim de preservar a higidez do princípio que rege o art. 86, é preciso explicitar que os crimes praticados em um mandato – e

estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988;”

inerentes às funções presidenciais, apenas – podem ser objeto de responsabilização em mandato subsequente, ainda que não consecutivo.

O que releva, assim, é o exercício da função presidencial, e a aplicação da pena durante o mandato, ainda que posterior, de forma que, havendo a prática de crime de responsabilidade, a imputação deve produzir efeitos em relação ao indivíduo, impedindo-o de exercer a Presidência.

Consideramos, ainda, pertinente rever a disciplina do processo de apuração dos crimes de responsabilidade. Para tanto, a proposta considera necessário reduzir de 180 dias para 90 dias o prazo de conclusão do processo no Senado Federal, a partir da aceitação da denúncia, prazo que, dada a natureza desses delitos, é mais do que suficiente e evita, ainda, o prolongamento de uma situação de virtual acefalia do Poder Executivo. Por outro lado, para evitar-se que haja efeitos políticos desse afastamento, com a posse do Vice-Presidente que, investido no cargo, pode adotar comportamento orientado politicamente à concretização do afastamento do Presidente eleito, em eventual situação de conflito de interesse num caso em que assomam os aspectos políticos do julgamento, propomos que exerça a Presidência da República o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao qual a Constituição já atribui a competência de presidir o próprio julgamento do crime de responsabilidade (art. 52, parágrafo único). Trata-se de autoridade que, por não ser diretamente interessada no desfecho do processo, e dotada de condição de imparcialidade, melhor responderá à necessidade de que a sua conduta no exercício temporário da Presidência seja despida de qualquer suspeição.

Com tais propostas, consideramos que o sistema constitucional se revelará mais sóbrio, mais hígido, e mais consistente com os princípios da Constituição Cidadã e o interesse do povo brasileiro.

Sala das Sessões,

SENADOR WALTER PINHEIRO



SF/16947.69054-80