



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 27, DE 2016

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

AUTORIA: Senador Walter Pinheiro (1º signatário), Senador Acir Gurgacz, Senador Alvaro Dias, Senadora Ana Amélia, Senadora Angela Portela, Senador Armando Monteiro, Senador Cristovam Buarque, Senador Davi Alcolumbre, Senador Eduardo Amorim, Senador Eunício Oliveira, Senadora Fátima Bezerra, Senador Flexa Ribeiro, Senadora Gleisi Hoffmann, Senador Hélio José, Senador Humberto Costa, Senador João Capiberibe, Senador José Maranhão, Senador José Pimentel, Senadora Kátia Abreu, Senadora Lídice da Mata, Senador Lindbergh Farias, Senador Marcelo Crivella, Senador Paulo Rocha, Senador Raimundo Lira, Senador Randolfe Rodrigues, Senadora Regina Sousa, Senador Telmário Mota, Senadora Vanessa Grazziotin

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

PUBLICAÇÃO: 31/05/2016



[Página da matéria](#)

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, § 5^o, 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, § 5^o 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, §§ 1^o, 4^o e 5^o; 80, 1^a 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, § 1^o, 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, §§ 1^o, 4^o (por arrastamento) e 5^o; 80, 1^a parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque

foi recepcionado pela Constituição vigente, dado que inexistia 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 término 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