

# TRIBUNAL INTERNACIONAL PELA DEMOCRACIA NO BRASIL

## SENTENÇA

### RELATÓRIO

Nos dias 19 e 20 de julho de 2016, no Teatro Oi Casagrande, situado na Avenida Afrânio de Melo Franco, 290, cidade do Rio de Janeiro, foi instituído o Tribunal Internacional pela Democracia no Brasil, com o objetivo específico de debater e julgar o impedimento da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, cujo procedimento, aprovado pela Câmara dos Deputados, está em fase final de julgamento no Senado da República.

Iniciada a sessão, no dia 19, às 18 horas, pelo Presidente do Tribunal, Prof. Dr. Juarez Tavares, com a presença do Secretário, Prof. Dr. Leonardo Yarochevsky e das assistentes, advogadas Gisela Baer e Roberta Miranda, foram chamados para comporem o Corpo de Jurados os seguintes membros:

ANTILLÓN MONTENEGRO, Walter (Costa Rica), CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando (México), COHEN, Laurence (França), FARINAS DULCE, Maria José (Espanha), FILIPPI, Alberto (Argentina), GÁLVEZ ARGOTE, Carlos Augusto (Colômbia), SHAHSHAHANI, Azadeh N. (Estados Unidos), TOGNONI, Giani (Itália), VERAS, Raúl (México).

Igualmente, foram convocados os representantes da acusação e da defesa, respectivamente, Prof. Dr. Geraldo Prado e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarida Lacombe, para tomarem assento nos seus devidos lugares.

Composto o Tribunal, o Presidente informou que, segundo o ato de sua convocação, o objetivo do julgamento consistira na emissão de uma decisão declaratória sobre se o impeachment da Presidenta da República Federativa do Brasil constitui uma violação da Constituição da República.

## TRIBUNAL INTERNACIONAL PELA DEMOCRACIA NO BRASIL

A fim de dar sequência ao julgamento, o Presidente informou ainda acerca do procedimento adotado, e previamente comunicado às partes e aos jurados, e das pretensões da acusação e da defesa. A acusação se dispôs a demonstrar a ocorrência da violação à Constituição. A defesa, por seu turno, se orientou no sentido de apresentar as razões do Congresso Nacional para afirmar a constitucionalidade do processo.

Compreendidos os objetivos e o procedimento, o Presidente deu a palavra à acusação e à defesa para a inquirição de suas testemunhas, assim nominadas:

Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, Ricardo Lodi, Tania Oliveira e Marcia Tiburi, pela acusação; João Ricardo Wanderley Dornelles, Luiz Moreira, José Carlos Moreira Filho e Magda Barros Biavaschi, pela defesa.

Posteriormente à oitiva das testemunhas, o Presidente concedeu à palavra, respectivamente, ao representante da acusação e da defesa, para sustentarem suas razões no tempo, cada um, de até 40 minutos.

A acusação, desenvolvida pelo Prof. Dr. Geraldo Prado, com base no que consta de documentos, pareceres, relatórios e depoimento das testemunhas, alegou haver violação da Constituição da República.

Concluiu a acusação que esses elementos de violação da Constituição da República e da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), observados no processo de impeachment, configuram golpe parlamentar, também definido pela doutrina como "golpe brando", para distinguir dos golpes militares comuns na história da América Latina.

A defesa, por seu turno, na voz da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarida Lacombe, igualmente com base em documentos, pareceres, relatórios e depoimentos, arguiu que o processo era regular de conformidade com a Constituição.

## TRIBUNAL INTERNACIONAL PELA DEMOCRACIA NO BRASIL

Após a exposição exaustiva da acusação e da defesa, registrada devidamente pelo Secretário do Tribunal, Prof. Dr. Leonardo Yarochevsky, foi declarada pelo Presidente encerrada a primeira parte dos trabalhos, convocando todos os membros do Tribunal para sua continuidade no dia seguinte, às 9:00 horas da manhã.

Às 9:00 da manhã do dia 20 de julho, foram reabertos os trabalhos pelo Presidente e formado o Corpo de Jurados. Antes da votação, perguntou-lhes o Presidente se estavam aptos a votar ou se desejavam mais algum esclarecimento da presidência. Sanadas as dúvidas, o Presidente convocou cada um dos jurados para pronunciar seu voto no tempo de até 20 minutos sobre os seguintes quesitos:

- a) O impeachment da Presidenta da República, de conformidade com os termos de sua tramitação no Congresso Nacional, viola a Constituição da República?
- b) No curso do procedimento de impeachment o devido processo legal, cláusula constitucional com igual respaldo na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), foi violado?
- c) O procedimento de impeachment, sem a demonstração da prática de crime de responsabilidade pela Presidenta da República, se caracteriza como golpe parlamentar?
- d) O procedimento de impeachment, caracterizado como golpe parlamentar, deve ser declarado nulo, bem como seus efeitos?

Em sequência, os jurados passaram à sua decisão, que foi proferida na ordem seguinte: ANTILLÓN MONTENEGRO, Walter (Costa Rica), CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando (México), COHEN, Laurence (França), FARINAS DULCE, Maria José (Espanha), FILIPPI, Alberto (Argentina), GÁLVEZ ARGOTE, Carlos Augusto (Colômbia), SHAHSHAHANI, Azadeh N. (Estados Unidos), TOGNONI, Giani (Itália), VERAS, Raúl (México).

DECISÃO

O Corpo de Jurados, depois de ouvir a acusação e a defesa, bem como de examinar os documentos, pareceres e relatórios constantes dos autos, e ouvidas as testemunhas, por unanimidade, respondeu SIM a todos os quesitos. Dessa forma, decidiu o Corpo de Jurados julgar procedente a pretensão da acusação para declarar que o processo de impedimento da Presidenta da República, nos termos da decisão de sua admissibilidade pela Câmara dos Deputados e do relatório do Senado Federal, viola todos os princípios do processo democrático e da ordem constitucional brasileira.

O fundamento comum de todos os pronunciamentos ofertados no Tribunal reside na vacuidade do pedido de impeachment e na inexistência de crime de responsabilidade ou de qualquer conduta dolosa que implique um atentado à Constituição da República e aos fundamentos do Estado brasileiro. Também ficou caracterizada a violação de cláusulas pétreas da Constituição, consagradas nas convenções e pactos internacionais, relativamente ao contraditório, à ampla defesa e à necessidade de fundamentação das decisões. Uma vez não preenchidos os pressupostos constitucionais e legais para o afastamento definitivo da Presidenta da República, o Corpo de Jurados entendeu, conforme sustentou a acusação, que o impeachment, nesse caso, se caracteriza como um verdadeiro golpe ao Estado Democrático de Direito e deve ser declarado nulo de pleno direito e em todos seus efeitos.

Fazendo um resumo das alegações, a Presidenta da República é acusada no Senado Federal por dois fatos:

- a) A edição de seis decretos não-numerados nos meses de julho e agosto, caracterizadores de abertura de créditos não autorizada;
- b) O inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A, em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural.

Como se depreende, porém, do art. 85 da Constituição, não há que se confundir entre violação do orçamento e violação das regras que regem sua execução financeira. Essas últimas estão vinculadas às normas de administração financeira e não à lei orçamentária. Uma vez que não são normas orçamentárias, sua violação não pode ser objeto de crime de responsabilidade. Nesse caso, a conduta será, portanto, atípica. Por seu turno, os decretos editados pela Presidenta, e contestados no pedido de impeachment, se destinavam à abertura de créditos suplementares, necessários à execução orçamentária e estavam todos devidamente autorizados pelo art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015. Portanto, não se configuram como créditos abertos sem autorização. Deve-se salientar, ademais, que tais aberturas de crédito não aumentaram a despesa da União, uma vez que já elevado, naquela época, seu patamar em mais de oito bilhões de reais, suficientes para cobrir todos esses créditos suplementares. Independentemente da autorização de que gozavam, mais de 70% dos créditos suplementares obedeciam à resolução determinativa do Tribunal de Contas da União. Isso implica que a Presidenta da República, nesse caso, ao editá-los, estava no estrito cumprimento de um dever legal e, portanto, agindo licitamente. No que toca ao suposto inadimplemento da União para com o Banco do Brasil, relativamente à subvenção agrícola, ficou demonstrado não haver prazo para seu pagamento, o que elimina a alegação de atraso, se esse pagamento se der em data posterior ao balanço. Ademais, não se trata de empréstimo, ou de abertura de crédito, mas, sim, de subvenções para que se efetuassem atos imprescindíveis à consecução da política agrária brasileira, conforme as demandas populares, pelas quais foi eleita, o que corresponde a um dever constitucional e previsto em seu programa de governo. O fato do atraso do reembolso, porém, é irrelevante, porquanto todos os débitos foram devidamente quitados, não havendo inadimplemento por parte da União. Mesmo que o suposto atraso implicasse a exposição de perigo de lesão ao orçamento, o pagamento efetuado pela União impediu completamente o resultado lesivo, o que caracteriza nítida hipótese de interrupção voluntária do *iter criminis*, a elidir também a tipicidade da conduta. No dizer de Zaffaroni, na “*dialética do iter criminis, sempre a etapa posterior cancela a anterior, e quando a posterior seja uma desistência, o cancelamento se traduz em atipicidade da*

*anterior e inexistência da posterior*".<sup>1</sup> Uma vez não comprovadas as alegações do pedido de impeachment, pode-se afirmar que as imputações feitas à Presidenta da República, de fato, não constituem crime de responsabilidade. Na verdade, as alegações do pedido de impeachment, por não identificarem nos atos da Presidenta um grave atentado à Constituição e, portanto, um crime de responsabilidade, indicam se tratar de meros expedientes ou pretextos para promover-lhe um processo político e destituí-la do cargo. Inclusive, no caso concreto, três peritos do Senado Federal, designados pela Comissão Especial, concluíram que não se poderia imputar à Presidenta um crime de responsabilidade por conta dessas acusações.

A decisão dos jurados de caracterizar essa situação como golpe de Estado corresponde aos modernos enfoques que a doutrina jurídica constitucional tem dado a casos semelhantes, não apenas na América Latina, mas, também, em países do continente europeu e até mesmo nos Estados Unidos. Os golpes de estado não podem ser reduzidos a revoltas militares, embora essa seja sua forma mais comum. Também são caracterizados como golpes de estado aqueles atos de destituição dos governantes eleitos, em desconformidade com as regras constitucionais, cuja violação pode se dar tanto por decisão do próprio Parlamento quanto da Suprema Corte. Na América Latina, são paradigmáticos os golpes de estado promovidos pelo Parlamento, desde 1859, quando, no Peru, o governo foi destituído porque o próprio legislativo se autoproclamara assembleia constituinte,<sup>2</sup> e, mais recentemente, em Honduras e no Paraguai, com a cassação do mandato dos presidentes eleitos, respectivamente, com o apoio da Suprema Corte, em 28/03/2009 e 22/06/2012. Mesmo no Brasil, também, em 1961, se operou uma forma dissimulada de golpe de estado, quando o Congresso Nacional decidiu, atendendo a pressões dos militares, não admitir a posse do Vice-Presidente eleito, João Goulart, por ocasião da renúncia do Presidente Jânio Quadros, e resolveu transformar o sistema de governo, de presidencialista em parlamentarista, com drástica redução de poderes do, então, presidente e em afronta à vontade popular.

---

<sup>1</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de derecho penal, Buenos Aires: Ediar, 2005, p. 655.

<sup>2</sup> MICHELENA, Alberto Villacorta. Los limites de la reforma constitucional, Lima: Villacorta, 2003, p. 9

Fazendo uma análise dos problemas do federalismo americano, mostra Nagel, por ocasião da crise política no governo Clinton, como seus defensores no Congresso enfatizaram que seu impeachment, por não se enquadrar numa hipótese constitucional, se caracterizaria como verdadeiro golpe de estado republicano. Mesmo Nagel, que aceita o impeachment como instrumento legítimo de destituição presidencial, embora quase em desuso, igualmente admite que seu desvirtuamento, fora dos casos constitucionalmente fixados, possa ser assinalado como golpe de estado.<sup>3</sup>

Da mesma forma, leciona Kauppi que, na Finlândia, ao se proceder à reforma constitucional, pouco antes da virada do século, se efetivou, também, um verdadeiro golpe de estado protagonizado pelo parlamento, em tudo semelhante aos procedimentos anteriores da época da monarquia. Assim, segundo Kauppi, 228 anos depois de o rei Gustavo III, da Suécia e Finlândia, haver se tornado monarca absoluto por meio de um golpe de estado, outro golpe, no ano 2000, ainda que em outro sentido, é realizado pelo parlamento, mediante uma reforma constitucional que despe o Presidente da República de seus poderes e os transfere ao parlamento e ao governo, transformando o sistema político semipresidencialista em um sistema semiparlamentar ou mesmo parlamentarista. Essa transferência de poderes, informa Kauppi, se opera sob o pretexto de atender aos propósitos da União Europeia, os quais servem de catalizador para habilitar as elites dirigentes a promoverem e legitimarem a reforma política e a transformação do sistema.<sup>4</sup>

O termo “golpe de estado” não é estranho, portanto, à nomenclatura usada pela ciência política. No Brasil, esse golpe está assentado não apenas na decisão parlamentar, senão na legitimação que essa decisão política obtém no Poder Judiciário, que não enfrenta questões de fundo importantes, como a ocorrência ou não de crime de responsabilidade ou de violação de princípios constitucionais relacionados ao contraditório, à ampla defesa e à fundamentação das decisões, e ainda no reforço da

---

<sup>3</sup> NAGEL, Robert. *The Implosion of American Federalism*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 169.

<sup>4</sup> KAUPPI, Niilo. *Democracy, social resources and political power in the European Union*, New York: Manchester University Press, 2005, p. 82.

desconstrução efetuada pela mídia da própria pessoa da Presidenta, evidenciando, às vezes de modo disfarçado, às vezes notório, preconceito machista. A desconstrução da imagem da governante perante os brasileiros, bem como o estímulo veiculado nos grandes meios de comunicação de massa em relação a sentimentos autoritários, sedimentados na elite da sociedade brasileira e na ideologia dominante, se refletem imediatamente nos pronunciamentos parlamentares, que deles se valem para motivar e fundamentar seus votos na defesa da tradição, da família, da ordem e de suas crenças religiosas. Por trás dessas manifestações puramente simbólicas estão também interesses econômicos, vinculados a consórcios e conglomerados internacionais, estimulados por um amplo programa de privatização. O golpe também incorpora outras motivações, como o desconforto das elites diante da ascensão social de camadas mais pobres da população aos recursos da sociedade de consumo, bem como diante da ampliação de gastos com programas sociais de integração, necessários ao cumprimento de finalidades expressas na Constituição brasileira (art. 3º, III) em relação à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais.

É importante ressaltar que, no presidencialismo, diversamente do voto de desconfiança do sistema parlamentar, não se pode afastar um Chefe de Estado por questões exclusivamente políticas, porque o processo de impeachment está vinculado a fundamentos jurídicos estritos, consubstanciados na prática de infrações graves contra a ordem constitucional – os chamados crimes de responsabilidade –, não substituídas por argumentos de deficiência de governabilidade ou de insatisfação popular. A aprovação ou desaprovação política do governo deverá ser resolvida por meio de eleições livres e diretas e não por ato do Parlamento. A violação dessa condição implica, mais ainda, a consecução de uma drástica ruptura da ordem democrática, inadmissível em um sistema regido por uma Constituição republicana. Inclusive, no caso concreto, sob critérios de ponderação, é clara a desproporcionalidade entre a eleição da Presidenta e a decisão de a impedir da presidência. Isto porque a Presidenta da República foi eleita em pleito livre, direto e absolutamente correto pela maioria dos cidadãos brasileiros, com mais de 54 milhões de votos, e essa vontade originária deve ser, em qualquer caso, respeitada. O processo de impeachment não pode estar fundado em uma legislação permissiva, mas, sim, dentro de uma legalidade estrita, fixada em



uma lei que esteja de acordo com a norma da Constituição. A revogação do cargo da presidência só pode ser levado a cabo pela vontade popular e não por grupos guiados por interesses particulares.

A democracia, por outro lado, segundo a moderna concepção de Estado, não se resume exclusivamente à representatividade parlamentar, muitas vezes divorciada das bases reais da população, mas, sim, da capacidade de possibilitar a integração de todos os cidadãos nos procedimentos políticos e administrativos, inerentes ao seu desempenho. Integram também a ordem democrática todas as forças e segmentos sociais, ainda que não representados no parlamento, e cujo pensamento, vontade, formas de vida e opções de conduta se vejam manifestados nos setores variados da esfera pública. Numa sociedade regida por normas, *“ninguém pode ser destituído da iniciativa de, ao mesmo tempo, se realizar a si próprio – e ninguém pode abrir mão da mesma iniciativa”*.<sup>5</sup> Uma vez admitidos ao âmbito do Estado democrático, como pessoas dotadas de dignidade, todos os cidadãos devem ser igualmente garantidos e protegidos em seus direitos fundamentais, entre os quais o de livremente escolher o chefe da nação. O sentido do Estado democrático é o de que os *“indivíduos emancipados são autores conjuntos de seu próprio destino. Nas suas mãos está o poder de decidir sobre as regras e a forma de sua vida coletiva”*.<sup>6</sup>

Ademais, não basta, para a consecução de uma ordem democrática, que se obedeça apenas à divisão de poderes, ou que se confira a órgãos do Estado as funções específicas de legislar, administrar, controlar e julgar. Embora a divisão de poderes sirva a uma melhor distribuição da competência dos órgãos do Estado, não abrange, por si mesma, a complexidade da vida social moderna, que, diante do cerceamento cada mais intenso da liberdade, está a exigir uma predominância dos direitos individuais sobre as razões de estado. Se a democracia é conceituada como o regime de todos e não de uma elite, oligarquia ou de alguns segmentos privilegiados, ou mesmo de funcionários vitalícios, autocráticos e intangíveis, ainda que concursados e qualificados, deve-se

---

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico*, tradução de Lumir Nahodil, Coimbra: Almedina, 2004, p. 227.

<sup>6</sup> HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 606

assegurar a cada pessoa, como pessoa de direito, todas as condições de exprimir sua vontade como manifestação legítima de cidadania.

Como diz Forst, os cidadãos “*não se autocompreendem apenas como pessoas de direito que vivem numa comunidade jurídica, mas também como membros de um projeto político-histórico ao qual se sentem obrigados na medida em que este exprima determinados princípios que consideram dignos de serem defendidos, diante de si mesmos, de seus concidadãos e de terceiros*”.<sup>7</sup>

Portanto, a execução de um projeto político pelos cidadãos não se faz simplesmente mediante a imposição de regras ou normas pelo Parlamento, senão quando essas correspondam ao interesse de todos e os reconheça como pessoas, mediante um discurso compreensível e capaz de assumir e gerar pretensões de validade. As pretensões de validade não são meros enunciados políticos, senão formas concretas de manifestação de conduta, vinculadas à veracidade dos argumentos e à sua compreensão e aceitação universais.<sup>8</sup>

Se os atos políticos do Parlamento, assim como de todos os órgãos estatais, compreendidos na divisão funcional de poderes, como se dá com o impeachment da Presidenta da República, se exprimem mediante um discurso com pretensões de validade, sua legitimidade está necessariamente condicionada a que essa pretensão possa ser, de fato, exercida e, portanto, subordinada aos fundamentos constitucionais e legais que os autorizam.

A subordinação dos atos políticos, inclusive, das próprias leis, a essa forma de discurso possibilita o exercício da cidadania, porquanto preenche a condição de que possam ser objeto de uma crítica constante de seus destinatários e sujeitos de direito, os quais devem ser respeitados não apenas quando neles consentam, mas, também,

---

<sup>7</sup> FORST, Rainer. *Contextos da justiça*, tradução de Densilson Luis Werle, São Paulo: Boitempo, 2010, p. 317.

<sup>8</sup> HABERMAS, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981, p. 68; GEIGER, Daniel. *Wissen und Narration*, Berlin: Erich Schmidt, 2006, 131.

## TRIBUNAL INTERNACIONAL PELA DEMOCRACIA NO BRASIL

quando exprimam seu dissenso. Isso significa que, numa democracia verdadeiramente participativa, a legitimidade de um ato político não se resume à sua simples aprovação por maioria parlamentar. Ao contrário, sua validade está sempre sob controle, quer dos próprios cidadãos, quer de outros órgãos do Estado, como a Suprema Corte, com competência para os desconstituir. Dessa forma se garante, mediante um processo de ampla e permanente comunicação entre o poder e os cidadãos, sob o respeito de sua condição de pessoas humanas dotadas de liberdade de escolha, a consolidação de um Estado democrático de direito.

Em face do exposto, declaram os Jurados, por unanimidade que o processo de impeachment da Presidenta da República viola a Constituição brasileira, a Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e constitui verdadeiro golpe de estado.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 2016

Prof. Dr. Juarez Tavares

Presidente do Tribunal

ANTILLÓN MONTENEGRO, Walter (Costa Rica),

CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando (México),

COHEN, Laurence (França),

FARINAS DULCE, Maria José (Espanha),

FILIPPI, Alberto (Argentina), GÁLVEZ ARGOTE,

Carlos Augusto (Colômbia),

SHAHSHAHANI, Azadeh N. (Estados Unidos),

TRIBUNAL INTERNACIONAL PELA DEMOCRACIA NO BRASIL

TOGNONI, Giani (Itália),

VERAS, Raúl (México).