

# Il presidenzialismo brasiliano alla prova delle inchieste e della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'*impeachment* contro Dilma Rousseff

di Jacopo Paffarini

**Abstract:** *The Brazilian Presidentialism put to the test by investigations and state budget crisis: observations on the impeachment against Dilma Rousseff* – The impeachment process against Dilma Rousseff stressed the difficulty of Brazilian political system to face the social impact of *Lava-Jato* investigations and State budget deficit. Beyond the great concern for the economic growth, it should be highlighted the need for a new assessment of the government system. The purpose of this paper is to analyse the main phases of Dilma Rousseff's impeachment, the allegations, and the reasons for the removal. Finally, it is evident that the case presents a questionable usage of a constitutional guarantee to achieve factional interests, which ended up exasperating institutional and social tension.

**Keywords:** Impeachment; Presidentialism; Latin America; Government coalitions; Rousseff.

551

---

## 1. L'*impeachment* nel contesto politico-istituzionale

L'approvazione della mozione di *impeachment* contro Dilma Rousseff, nel 31 agosto 2016, ha segnato la fine di una delle vicende più controverse della storia della giovane democrazia brasiliana. Rimangono ancora irrisolti molti dei numerosi nodi sollevati dalla dottrina, in particolare quelli riguardanti il funzionamento dei dispositivi costituzionali di equilibrio dei poteri messi alla prova nella vicenda.

A prima vista l'aggravarsi della crisi della coalizione parlamentare che sosteneva il governo Rousseff è andata di pari passo con gli sviluppi di una inchiesta giudiziaria molto articolata, che ha descritto uno schema occulto per il trasferimento di fondi da imprese ed enti pubblici verso i principali partiti del Congresso<sup>1</sup>. La questione, tuttavia, risulta ben più complessa e la sua trattazione

---

<sup>1</sup> A distanza di dieci anni dallo scandalo "*Mensalão*" la corruzione politica è entrata di nuovo nel mirino della magistratura, la cui azione tuttavia sembra aver assunto una maggiore incisività negli ultimi tempi. L'inchiesta *Lava-Jato* portata avanti dal Pubblico Ministero di Curitiba non si è infatti fermata a figure secondarie della classe politica, ma ha coinvolto anche personaggi centrali come l'ex Presidente Lula, nei confronti del quale è stato richiesto per la prima volta il rinvio a giudizio. Il 14-11-2016, nella conferenza stampa di presentazione della denuncia contro Lula, il Procuratore Deltan Dallagnol ha definito l'ex Presidente «*comandante máximo*» dello schema di corruzione scoperto dall'inchiesta. Tali dichiarazioni hanno contribuito ad inasprire il già compromesso clima istituzionale, con un intensificarsi di accuse di "selettività" rivolte all'attività magistratura.

Pochi giorni dopo la stesura di questo contributo è stata divulgata la lista degli indagati elaborata dal giudice del *Supremo Tribunal Federal* responsabile dell'Operazione *Lava-Jato*, il Ministro Edson Fachin, nella quale figurano 8 ministri dell'attuale governo di Michel Temer, 24 senatori e 38 deputati: [abr.ai/2oSG3yI](http://abr.ai/2oSG3yI)

non può esimersi dall'approfondire alcune peculiarità del presidenzialismo brasiliano e della cultura istituzionale del paese che hanno avuto un peso determinante<sup>2</sup>.

Per una corretta ricostruzione del “contesto” della vicenda, dunque, si ritiene appropriato partire dal dato oggettivo che maggiormente risalta nell'evoluzione dello scenario politico brasiliano, ossia il forte indebolimento della formazione che per tredici anni ha contribuito in maggior misura a definire la linea dell'Esecutivo. Il *Partido dos Trabalhadores* (PT) è stato infatti progressivamente isolato in Congresso dopo che i suoi esponenti presso il *Conselho de Ética* della Camera dei Deputati hanno annunciato che avrebbero votato a favore della cassazione del mandato di Eduardo Cunha, allora Presidente della Casa Legislativa ed esponente di spicco del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), tra i più vecchi alleati dei governi ad egemonia PT. A partire da questo momento i parlamentari del PMDB hanno tentato di accelerare l'itinerario congressuale della denuncia di *impeachment*, allo scopo di agevolare la successione alla carica del Vice-Presidente Michel Temer (fino al 5 aprile 2016 Presidente del PMDB e, dal 29 ottobre 2015, ufficialmente portavoce di programma di governo alternativo a quello della Rousseff<sup>3</sup>).

<sup>2</sup> In questo senso, si richiama l'insegnamento di autorevoli comparatisti che hanno evidenziato l'importanza di non limitare l'oggetto dell'analisi alle fonti tradizionali del diritto costituzionale. L'approfondimento del caso di studio, dunque, dovrebbe dar conto della «formula politica istituzionalizzata», ossia dell'insieme delle regole, formali e non, che presiedono il funzionamento dei corpi istituzionali con cui interagiscono i partiti politici. Secondo l'insegnamento di Lombardi essa rappresenta «il vero *tipo* (tanto più importante quanto meno necessita di *verbalizzazione*) della struttura costituzionale dell'uno o dell'altro sistema» – vedi, G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 70. È stato giustamente osservato che l'individuazione della formula politica comporta un'indagine molto ampia, la quale dovrebbe estendersi alla storia del pensiero politico e della classe dirigente del paese. Ad esempio, «la definizione del concetto di formula politica consente [...] di meglio comprendere perché gli ordinamenti che non hanno un procedimento aggravato di revisione costituzionale (c.d. a *costituzione flessibile*) non necessariamente modificano la carta costituzionale, con maggiore frequenza rispetto a quelli a *costituzione rigida*, come, ad esempio, è accaduto per la Costituzione degli Stati Uniti», vedi R. Scarciglia, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, 2006, 66-67.

<sup>3</sup> Il riferimento è al programma «*Uma ponte para o futuro*» presentato da Temer durante un incontro con giornalisti il 29 ottobre 2015 a Brasilia. È interessante notare come l'iniziativa dell'allora Vice-Presidente, e futuro Presidente *ad interim*, è stata realizzata quando ancora il procedimento di *impeachment* non era iniziato e nemmeno il Presidente della Camera, Eduardo Cunha, si era espresso sulla fondatezza delle denunce contro la Presidente (si veda la notizia alla pagina web dell'agenzia nazionale di stampa *Agencia Brasil*: [agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/pmdb-critica-excessos-economicos-do-governo-e-aumento-de-impostos](http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/pmdb-critica-excessos-economicos-do-governo-e-aumento-de-impostos)). Tra gli scritti degli oppositori all'*impeachment*, per una lettura politica dell'articolazione dei fatti precedenti alla rimozione di Dilma Rousseff, cfr. I. Jinkings, *O golpe que tem vergonha de ser chamado golpe*, in I. Jinkings, K. Doria, Cleto, Murilo (cur.), *Por que gritamos ao golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*, São Paulo, 2016, 12: «O golpe propriamente dito remonta a 29 de outubro de 2015, quando foi lançado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), participe no governo e sigla do Vice-Presidente Michel Temer, o plano Uma ponte para o futuro; em 2 de dezembro o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (um dos chefes de artil, atualmente afastado do cargo e em vias de ter seu mandato cassado por corrupção) abriu o processo de impeachment contra a presidente, alegando crime de responsabilidade com respeito à lei orçamentaria e à lei de improbidade administrativa, as decantadas “pedaladas fiscais”. Em 29 março de 2016 o PMDB se retirou do governo; no dia 17 de abril o plenário da Câmara aprovou o relatório favorável ao impedimento da presidente, numa sessão que parlamentares indiciados por corrupção e réus em processos diversos dedicaram seus votos à Deus e à família, numa espetacularização execrável da política; em 12 de maio, o Senado Federal também aprovou a abertura do processo que culminou no afastamento da Dilma

Un ulteriore fattore di crisi per l'Esecutivo guidato dal PT è stata la massiccia “fuga di notizie” dai fascicoli dell'indagine *Lava-Jato* condotta dalla Procura della Repubblica di Curitiba. A partire dalla fine del 2014 l'opinione pubblica è stata costantemente aggiornata sull'avanzamento delle ricostruzioni della magistratura relative alla sottrazione di risorse dalle casse del colosso petrolifero a partecipazione statale “*Petrobras*”. La narrazione mediatica della vicenda giudiziaria ha avuto un effetto sociale dirompente anche a causa della forte accelerazione impressa all'indagine per mezzo del massiccio ricorso alla custodia cautelare preventiva e alle “collaborazioni premiate” degli arrestati<sup>4</sup>. Queste ultime, in particolare, hanno descritto un legame diretto tra gli amministratori dell'impresa (nominati dai partiti della coalizione di governo) e alcuni personaggi politici, i quali avrebbero svolto il ruolo di intermediari nella spartizione del denaro. Il governo è stato direttamente coinvolto nell'inchiesta dopo la deposizione di Delcídio Amaral, ex-senatore del PT, rimosso dal suo mandato e arrestato su richiesta della magistratura di Curitiba il 25 novembre 2015, con l'accusa di aver tentato di ostacolare le indagini. La sua testimonianza ha trascinato nel giro di tangenti costruito attorno alla *Petrobras* tutti i leader dei principali partiti del Congresso, mentre Dilma Rousseff è stata citata come l'artefice di un tentativo (fallito) di influenzare il *Supremo Tribunal Federal* per favorire la liberazione degli imprenditori arrestati nel corso dell'operazione giudiziaria<sup>5</sup>.

L'inchiesta *Lava-Jato* non ha tuttavia colpito soltanto il PT, ma si è rapidamente estesa a quasi tutti i partiti presenti in Congresso, esponendo

---

*Rousseff da presidência, até que seja concluído* [Il golpe in sé risale al 29 ottobre 2015, quando è stato lanciato dal Partito del Movimento Democratico Brasiliano (PMDB), partecipante al governo e sigla del Vicepresidente Michel Temer, il piano “Un ponte verso il futuro”; il 2 dicembre, l'allora Presidente della Camera dei Deputati, Eduardo Cunha (uno dei capi dello stratagemma, attualmente allontanato dal suo incarico e vicino ad avere il suo mandato revocato per corruzione) ha aperto il processo di *impeachment* contro la Presidente, allegando un crimine di responsabilità rispetto alla legge di bilancio e alla legge sull'improbità amministrativa, le famose “pedalate fiscali”. Il 29 marzo 2016 il PMDB si è ritirato dal governo; il 17 aprile la Camera, in seduta plenaria, ha approvato una relazione favorevole all'impedimento della Presidente, all'esito di una sessione in cui i parlamentari rinviati a giudizio per corruzione e imputati in diversi procedimenti hanno dedicato i loro voti a Dio e alla propria famiglia, dando atto ad una spettacolarizzazione esecrabile della politica; il 12 maggio, anche il Senato Federale ha approvato l'apertura del processo con la conseguente sospensione di Dilma Rousseff dalla Presidenza, fino al suo completamento]».

<sup>4</sup> Il *Ministério Público Federal* ha creato un portale per la divulgazione delle notizie relative alle fasi e al contenuto dell'operazione giudiziaria: [lavajato.mpf.mp.br](http://lavajato.mpf.mp.br). Al di là del massiccio ricorso alla *colaboração premiada*, la quale ha ricevuto una regolazione formale in Brasile soltanto con la legge 12.850/2013, la conduzione del processo da parte di giudice Sergio Moro è stata oggetto di varie critiche per una serie di ragioni. In primo luogo per la sua tendenza a rilasciare opinioni sul processo davanti ai mezzi di informazione nazionali e stranieri (ragione per la quale è stata messa in dubbio la sua effettiva imparzialità). Oltre a ciò è stato sollevato il problema di una postura inquisitoria del magistrato nella fase istruttoria, per la sua propensione all'interrogatorio degli imputati, l'uso selettivo della prigione cautelare, che sarebbe stata prescritta anche in violazione dei requisiti di legge al solo scopo di costringere i destinatari a collaborare. Per un approfondimento su tali osservazioni si rinvia al manifesto firmato da 105 avvocati e giuristi dal titolo «*Carta aberta em repúdio ao regime de superação episódica de direitos e garantias verificado na Operação Lava Jato*» [Lettera aperta di ripudio al regime di superamento occasionale dei diritti e delle garanzie verificatosi nell'operazione *Lava Jato*], disponibile su [pradella.jusbrasil.com.br/noticias/297190364/leia-o-manifesto-dos-advogados-que-comparam-lava-jato-a-inquisicao](http://pradella.jusbrasil.com.br/noticias/297190364/leia-o-manifesto-dos-advogados-que-comparam-lava-jato-a-inquisicao)

<sup>5</sup> L'accordo omologato tra il collaboratore e il *Ministério Público Federal* e le dichiarazioni sono disponibili al sito del quotidiano *Estadão*: [bit.ly/2odO7vc](http://bit.ly/2odO7vc)

all'attenzione pressante dei mass media gli stessi sostenitori dell'*impeachment*. La rimozione della ex-Presidente è stata infatti invocata dalla maggioranza dei parlamentari in nome della legalità nella gestione dei conti pubblici, nonostante la Rousseff non sia stata mai sottoposta formalmente ad indagine e gli illeciti perseguiti dalla *Lava-Jato* non corrispondono ai «crimini di responsabilità» presidenziale previsti dall'art. 85 della Costituzione Federale. Diversamente, le indagini della magistratura hanno coinvolto nella vicenda l'allora Presidente della Camera dei Deputati Eduardo Cunha, che nel dicembre 2015 aveva ammesso la denuncia di *impeachment* dando ufficialmente inizio al procedimento: la sua rimozione dalla carica per «rottura del decoro parlamentare» è avvenuta a seguito del ritrovamento di fondi non dichiarati in Svizzera. Ad ulteriore testimonianza del «*timing*» dei provvedimenti giudiziari, si noti che l'approvazione della mozione favorevole alla cassazione del mandato di Eduardo Cunha nel *Conselho de Ética* è stata verosimilmente favorita dall'emissione di un mandato di arresto della Procura di Brasilia nella settimana precedente<sup>6</sup>.

Alla luce di tali premesse si ritiene che i possibili sviluppi dell'attuale scenario politico brasiliano, dopo l'allontanamento di Dilma Rousseff dalla Presidenza, rimangano molteplici e certamente poco prevedibili. A fronte di una divergenza di letture in merito alle cause e alle origini del controverso processo di *impeachment*, rimane la percezione che il livello della contesa tra i gruppi parlamentari abbia favorito delle forzature nell'uso degli strumenti costituzionali di garanzia contro i crimini di responsabilità presidenziale. A titolo di esempio si ricorda il duplice intervento di censura del *Supremo Tribunal Federal*, con il quale sono state reintrodotte nella procedura una serie di garanzie omesse nel rito prescelto dall'allora Presidente della Camera dei Deputati<sup>7</sup>. Il *judicial review* in un ambito tradizionalmente ritenuto di dominio del Congresso ha imposto alla dottrina

<sup>6</sup> La terza carica dello Stato era entrata ufficialmente nel mirino della Procura della Repubblica di Brasilia una settimana prima della riunione nel *Conselho de Ética*. Il 7 giugno 2016 il Procuratore della Repubblica Rodrigo Janot ha chiesto la custodia cautelare in carcere di Cunha e altri tre esponenti del PMDB con l'accusa di aver tentato di ostacolare le indagini dell'inchiesta *Lava-Jato*. Il 14 giugno successivo, dopo aver chiesto più tempo per compiere le opportune considerazioni alla luce degli sviluppi delle indagini della Procura della Repubblica, il *Conselho de Ética* ha approvato la relazione di censura contro Cunha presentata dal deputato Marcos Rogério (*Democratas*). La definitiva cassazione del mandato parlamentare è stata decisa dal Congresso il 12 settembre 2016 con un ampio margine di voti rispetto ai 257 (maggioranza dei componenti della Casa Legislativa) richiesti dall'art. 55, §2 della Costituzione (esito votazione finale: 450 voti a favore, 10 contrari, 9 astensioni).

<sup>7</sup> Il *Supremo Tribunal Federal* (STF) è intervenuto nel processo di *impeachment* contro Dilma Rousseff su ricorso del *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB) con cui sono state avanzate undici richieste, alcune volte a far dichiarare l'illegittimità costituzionale delle previsioni della legge 1079/1950 relativa alla disciplina del rito di *impeachment*, altre, invece, a rivendicare una «interpretazione adeguatrice» delle medesime disposizioni rispetto alle novità sopravvenute con la Costituzione Federale del 1988. L'*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), n. 374 del 2016 ha dunque portato l'STF a dichiarare incostituzionale la procedura dettata dall'allora Presidente della Camera dei Deputati per l'elezione dei componenti della Commissione Speciale incaricata di esaminare la denuncia di *impeachment*. Il rito prescelto avrebbe violato il requisito della proporzionalità della composizione dell'organo, dal momento che la votazione dell'assemblea legislativa è avvenuta su una lista «avulsa» di nomi, senza chiedere indicazioni ai *leader* dei gruppi parlamentari. Un'ulteriore censura ha invece interessato la segretezza osservata nell'elezione dei commissari, ritenuta incostituzionale alla luce delle implicazioni del processo per *impeachment*, le quali, secondo la corte, impongono la pubblicità di tutte le votazioni che lo riguardano. Il testo della sentenza è stato pubblicato nel *Diário Justiça Eletrônico* dell'8-3-2016, accessibile al link: [bit.ly/2orPxRK](http://bit.ly/2orPxRK)

riflettere nuovamente sul rapporto tra la natura politica dell'organo giudicante e le garanzie costituzionali del processo di *impeachment*<sup>8</sup>. Ad ogni modo il caso offre un'ulteriore conferma dei rischi di manipolazione interpretativa a cui possono andare incontro, in periodi di crisi di maggioranza parlamentare, le disposizioni del testo costituzionale e della legge ordinaria che, in attuazione della riserva prevista all'art. 85 della Costituzione, specifica le fattispecie dei reati presidenziali e la disciplina del processo di *impeachment* (*Lei* n. 1079 del 10 aprile 1950).

## 2. Il presidenzialismo di coalizione brasiliano e le sue componenti destabilizzanti

Al di là delle considerazioni esposte finora, la crisi che ha segnato l'ultimo mandato di Dilma Rousseff è, in ultima istanza, ascrivibile ad un sistema politico caratterizzato da un multipartitismo accentuato, in cui risulta incentivata la lottizzazione delle cariche e l'appoggio delle formazioni minori è risolutivo per il successo di una qualsiasi iniziativa. Il "presidenzialismo di coalizione" brasiliano<sup>9</sup>, di fatto, è sostenuto dall'adozione della formula proporzionale per l'elezione del Congresso<sup>10</sup>, la quale ha certamente favorito la costruzione di alleanze tra i partiti maggiori e le formazioni politiche minori (soprattutto dell'area di centro). Tuttavia non si è mai verificata la creazione di due o più poli sufficientemente stabili, pertanto la configurazione delle coalizioni è mutevole e caratterizzata da un certo livello di occasionalità, se non di opportunismo. Nel corso delle esperienze di governo del Brasile il rapporto Legislativo-Esecutivo ha talvolta assunto un'intonazione conflittuale, che si è espressa con il blocco in sede parlamentare dei disegni di legge proposti dal governo<sup>11</sup>, mentre in altri casi si è prodotto un indirizzo politico di compromesso. La "governabilità", che viene normalmente ricercata con l'adozione del sistema presidenziale, è in questi casi condizionata dal successo nell'elezione del Congresso del partito che esprime il Capo dell'Esecutivo. Le votazioni del 2014, tuttavia, hanno visto una riduzione del numero dei seggi del PT (77 alla Camera dei Deputati e 12 al Senato), nonché del principale partito alleato (il PMDB ha ottenuto 66 deputati e 18 senatori). La costituzione della base

<sup>8</sup> Su tutti, cfr. A. G. Bahia; D. Bacha e Silva; M. A. Cattoni de Oliveira, *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: historia e teoria constitucional brasileira*, Florianopolis, 2016. Si permetta anche il rinvio a M. OLIVIERO; J. PAFFARINI, *O impeachment*, Itajaí-Passo Fundo, 2017 (in corso di pubblicazione).

<sup>9</sup> Il termine «*presidencialismo de coalizão*» largamente diffuso tra la dottrina brasiliana per descrivere la forma di governo del proprio paese, è apparso per la prima volta nelle riviste accademiche del paese sudamericano in un articolo pubblicato da S. Abranches, *Presidencialismo de Coalizão. O dilema institucional brasileiro*, in *Revistas de Ciências Sociais*, 31, 5-34 (1988).

<sup>10</sup> La Costituzione Federale, all'art. 45, impone il sistema proporzionale per l'elezione della Camera dei Deputati. I collegi elettorali coincidono con gli Stati membri e il numero dei seggi assegnati da ciascuno varia da un minimo di otto (circoscrizioni dell'Amazzonia, del Distretto Federale e dell'interno) ad un massimo di settanta (circoscrizione di San Paolo).

<sup>11</sup> Si tratta di una circostanza comune a diverse esperienze di governo in America Latina, riportata dagli studi della più attenta dottrina comparatistica. Tra i diversi contributi, cfr. L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma Bari, 2014, 471: «Solitamente si assiste a una convivenza tra organi che sviluppano politiche autonome: l'Esecutivo fa un continuo uso del proprio potere di decretazione e il Parlamento è funzionale al raggiungimento delle mete elettorali dei parlamentari».

parlamentare è stata possibile soltanto con l'apporto di altri 7 partiti ed è costata, tra l'altro, la sconfitta del candidato del PT nella votazione per la carica di Presidente della Camera dei Deputati<sup>12</sup>. In queste circostanze, il rendimento del presidenzialismo brasiliano è risultato equiparabile alle esperienze dei parlamentarismi multipartitici o multipolari<sup>13</sup>, in cui la stabilità del governo avviene a discapito di una più ampia ripartizione degli incarichi tra gli alleati<sup>14</sup>.

Tra le peculiarità della forma di governo del Brasile, occorre rilevare l'esistenza di una prassi elettorale che incentiva considerevolmente il ricorso all'*impeachment* presidenziale in occasione delle "crisi di maggioranza parlamentare". Si è già accennato al fatto che la presenza di una molteplicità di partiti ha favorito negli ultimi tre turni elettorali la costruzione di alleanze di governo precedenti al voto, ma che solo in parte sono riuscite a mantenersi integre nei turni successivi. Nel contesto brasiliano la *coligação* con altre sigle politiche rappresenta, al momento, l'unica possibilità di vincere le elezioni presidenziali: in questi casi, la contropartita per l'appoggio è l'inclusione nella *chapa eleitoral* di un leader di una formazione politica minore per la candidatura alla Vice-Presidenza. Si osservi, così, che tutti i Presidenti del Brasile, a partire dal 1988 fino ad oggi, hanno avuto come loro vicario un esponente di un partito alleato. Una tale circostanza può produrre un ulteriore e singolare effetto distorsivo del funzionamento della forma di governo: l'*impeachment* si candida a divenire lo strumento con cui un partito minore della coalizione consegue la "sostituzione" di un Presidente legato ad un partito che non gode di buone relazioni o che non riesce ad imporre il proprio programma all'assemblea legislativa<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> La votazione dell'Assemblea che sancisce, appunto, la vittoria dello sfidante del PMDB, Eduardo Cunha, è ancor più significativa perché avvenuta pochi giorni dopo l'insediamento al *Palácio da Alvorada* di Dilma Rousseff.

<sup>13</sup> Sul rendimento della forma di governo parlamentare in presenza di «sistemi multipartitici e multipolari» cfr. A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., Tomo II, 848. Nella descrizione dell'A. possono rilevarsi alcune analogie con il funzionamento del presidenzialismo brasiliano dell'ultimo periodo come, ad esempio, il fatto che «le coalizioni di governo non sono annunciate prima delle elezioni, ma formate dopo a seguito di trattative con i partiti», «il Capo dell'Esecutivo assume il ruolo di semplice *primus inter pares*» e che «il Parlamento gode di un rilevante potere negoziale nei confronti dell'indirizzo politico governativo». Sul rendimento "altalenante" del presidenzialismo brasiliano, cfr. anche S. Mainwaring, *Multipartitism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring, M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, 1997, 106: «*Presidents in Brazil have trottered between the two poles; they dominate decision-making power, yet when their political base erodes, they cannot implement major reforms*».

<sup>14</sup> Cfr. S. Mainwaring, *op. cit.*, 69-74: «*Once elected, presidents form de facto coalition governments by offering jobs and resources to different parties. This partitioning of government begins at the highest level (cabinet positions and heads of major public enterprises and executive agencies) and continues on down to minor federal appointments and resources in backward towns and remote regions. [...] The boundary between minority presidentialism and coalition government in Brazil is permeable more so than is the case in parliamentary systems with disciplined parties*».

<sup>15</sup> È importante segnalare in questa sede le osservazioni della dottrina comparatistica sulle implicazioni, in tempi di crisi, della componente "personalista" tipica nei partiti politici dell'America Latina. In tal senso, cfr. G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, 2000, 179-180: «[...] i partiti politici in America Latina non possono essere invocati come fattori equilibratori delle istituzioni nei periodi di crisi, per il fatto che essi stessi sono istituzioni "deboli" e "rigide", in aperta competizione, senza disporre degli strumenti e dei connotati necessari per poter assolvere un ruolo compromissorio o mediale». Si noti, inoltre, che alcuni studi hanno sottolineato una "scarsa di disciplina" proprio con riferimento ai partiti

La necessità di garantire un corretto uso degli istituti costituzionali di garanzia dell'equilibrio dei poteri ha prodotto un ampio dibattito in seno alla dottrina brasiliana, durante il quale sono stati messi in evidenza i punti di attrito tra le finalità delle previsioni sui «crimini di responsabilità» e l'attuale "tendenza parlamentarista" assunta dal binomio Legislativo-Esecutivo. Fino ad ora le uniche soluzioni proposte sembrano propendere per il riconoscimento di più ampie tutele processuali a favore del Presidente della Repubblica – su tutte, spicca la richiesta di riforma della disciplina prevista nella *lei do impeachment* – ma è lecito interrogarsi sull'efficacia, anche politica, di un intervento limitato a questa prospettiva. Si consideri, infatti, che la difesa di Dilma Rousseff, nelle *plenarie* del Congresso così come nelle piazze, ha gridato al "golpe del Legislativo", lamentando la mancanza di crimini di responsabilità tra le condotte allegate dall'accusa e la violazione delle regole del giusto processo. Dall'altra parte i tradizionali partiti della sinistra brasiliana e latinoamericana, i movimenti sociali più importanti ed alcuni esponenti del mondo accademico considerano l'allontanamento di Dilma Rousseff come una parte di un più vasto schema di controffensiva delle correnti conservatrici in America Latina, sostenute dalle *élite* dell'industria e della finanza<sup>16</sup>. Al di là di tali considerazioni, dunque, sono poche le proposte volte a rinnovare una riflessione sul rendimento dei modelli di presidenzialismo nel continente sudamericano e sulla loro capacità di garantire la continuità delle promesse di emancipazione enunciate dalle giovani costituzioni dei paesi del Cono Sud<sup>17</sup>.

A partire da queste premesse nelle pagine seguenti viene avanzata un'analisi degli aspetti più controversi del caso di *impeachment* di Dilma Rousseff, pur senza rinunciare a tracciare un bilancio sulle circostanze istituzionali e non che ne hanno condizionato l'esito. In un primo momento verranno prese in considerazione le condotte per le quali Dilma Rousseff è stata sottoposta a processo, ripercorrendo i rilievi principali avanzati nel dibattito dottrinale rispetto alla loro consistenza dal punto di vista della legalità costituzionale e ordinaria. Sotto una diversa angolazione, inoltre, si intende valutare in quale misura la crisi della coalizione parlamentare guidata dal PT e lo "scandalo *Petrobras*" sollevato dall'inchiesta "*Lava-Jato*" – nonostante non possano fornire dei presupposti legittimi per l'*impeachment* – hanno influito sull'esito della vicenda. In ultimo verranno evidenziati alcuni elementi di analogia con altri casi latinoamericani di interruzione anticipata del mandato presidenziale, mettendo al vaglio l'effettività dell'*impeachment* come modello costituzionale di garanzia dell'equilibrio dei poteri.

---

brasiliani, come nel caso di S. Mainwaring, M.S. Shugart, *Presidentialism and the party system*, in S. Mainwaring, Shugart (eds.), op. cit., 395: «*Presidentialism is also affected by how disciplined the political parties are. Disciplined parties afford a level of predictability and facilitate executive-legislative relations. [...] In terms of party discipline, the contrasts among Latin American democracies are striking, ranging from the disciplined legislative parties found in Venezuela and Mexico to the comparatively undisciplined parties that dominate electoral competition in Brazil and Colombia*».

<sup>16</sup> Sul punto, si vedano le preoccupazioni espresse in una nota stampa dal Segretario Generale dell'*Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR) nella quale vengono sollevati diversi dubbi sulla solidità della base giuridica dell'*impeachment*: [www.nodal.am/2016/04/brasil-pronunciamiento-de-unasur-sobre-el-avance-hacia-el-impeachment-contra-dilma-rousseff](http://www.nodal.am/2016/04/brasil-pronunciamiento-de-unasur-sobre-el-avance-hacia-el-impeachment-contra-dilma-rousseff).

<sup>17</sup> In questo senso, alcune delle recenti analisi comparative delle crisi presidenziali latinoamericane: A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, 2007; M. Llanos, L. Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*, New York, 2010.

### 3. Le condotte imputate: osservazioni sulla rilevanza della “pedalata fiscale”

Pur riconoscendo la molteplicità dei fattori che hanno portato il Congresso brasiliano a rimuovere per la seconda volta un Presidente della Repubblica democraticamente eletto, si ritiene che il presente studio dovrebbe prendere le mosse dalla definizione normativa dei crimini imputati, con cui verrà messo a confronto l'operato degli organi costituzionali nella vicenda. Il primo aspetto che occorre prendere in considerazione è pertanto costituito dalle condotte per le quali Dilma Rousseff è stata condannata il 31 agosto 2016 dal Senato Federale<sup>18</sup>. I fatti contestati dalla denuncia hanno avuto origine dal mancato trasferimento di fondi dal Tesoro ad alcune banche pubbliche fornitrici delle prestazioni dei programmi sociali e previdenziali<sup>19</sup>, che è stato considerato dall'opposizione parlamentare un'espedito per falsare il bilancio dello Stato, aumentare l'avanzo primario e, conseguentemente, i margini di spesa dell'Esecutivo. In tal senso, la ex Presidente è stata anzitutto incolpata di aver violato la *Lei de Responsabilidade Fiscal* e di aver aperto più operazioni di credito “implicite”, a beneficio del Tesoro, senza la necessaria autorizzazione del Congresso – costringendo le banche sopraccitate ad utilizzare i fondi delle proprie riserve per onorare gli impegni. Un ulteriore crimine di responsabilità si sarebbe poi consumato con l'emissione di sei decreti presidenziali rivolti all'apertura di «crediti supplementari», in deroga all'art. 4 della *Lei Orçamentaria Annual* (legge di bilancio) n. 12.952 del 2014 che permette tali manovre solo in presenza di un avanzo primario nel bilancio dell'esercizio precedente<sup>20</sup>.

558

Le “pedalate fiscali”, secondo i sostenitori dell'*impeachment*, sarebbero dunque servite a creare “artificialmente” una disponibilità di risorse: omettendo l'indicazione dell'ammontare effettivo delle uscite, il governo si è garantito una capacità di manovra economica “irreale”, che è stata poi utilizzata soprattutto nel settore dei programmi di *welfare*.

Nell'atto di ricezione della denuncia – firmata dal giurista Hélio Bicudo (ex-membro-fondatore del PT, nel quale è rimasto fino al 2005), Miguel Reale Júnior (ex-Ministro della Giustizia del governo Fernando Henrique Cardoso), e Janaína Conceição Paschoal (avvocato) – l'allora Presidente della Camera dei Deputati Eduardo Cunha ha difeso l'attendibilità delle accuse ed ha considerato rilevanti i fatti allegati ai fini della consumazione di *crimes de responsabilidade* contro la *Lei Orçamentaria Annual*, previsti dall'art. 85, VI, della Costituzione. Più precisamente

<sup>18</sup> Il Senato Federale, in maniera piuttosto sorprendente, ha deliberato separatamente sulla rimozione della Presidente e sulla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. Il *quorum* dei due terzi dei senatori (54 degli 81 membri) è stato ampiamente raggiunto nella prima votazione per l'allontanamento definitivo della carica (61 favorevoli), mentre non è stato raggiunto nella seconda (solo 42 favorevoli).

<sup>19</sup> *Banco do Brasil, Caixa Economica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento*.

<sup>20</sup> Lei n. 12.952 e 2014, art. 4 - «Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 [É autorizzata l'apertura di crediti supplementari, limitata ai valori previsti dalla presente legge, ad eccezione dalle alterazioni derivanti dai crediti aggiuntivi, a condizione che le alterazioni introdotte nella programmazione di bilancio siano compatibili con il raggiungimento della meta di saldo primario fissata per l'esercizio del 2014.]»

l'emanazione dei sei decreti presidenziali è stata ritenuta una palese violazione dei punti 4) e 6) dell'art. 10 della *Lei do Impeachment*, avendo ordinato delle spese non previste nel bilancio 2015, a cui, pertanto, il governo avrebbe potuto dar seguito solo con una autorizzazione *ad hoc* del Congresso (art. 165, §8, e 167, III, Cost.). La condotta della ex Presidente viene pertanto commentata come una frode all'elettorato e, ciò che più importa ai fini dell'azionabilità dell'*impeachment*, una violazione delle prerogative del Legislativo. Si noti, infine, che l'atto di accettazione dell'allora Presidente della Camera ha escluso la possibilità di far valere una responsabilità per atti riguardanti il primo mandato di Dilma Rousseff (2010-2014). A fondamento delle accuse avanzate, infatti, nella denuncia erano stati allegati anche una serie di operazioni fiscali e di decreti anteriori alla data della rielezione della ex-Presidente, attribuendo rilevanza alla continuità nella carica della stessa persona<sup>21</sup>. La decisione di Eduardo Cunha, tuttavia, si è allineata con una tesi dottrinale che privilegia una interpretazione letterale della proibizione di cui all'art. 86, §4, Cost. considerando ciascun quadriennio un periodo a sé stante e rifiutando l'ingresso nel giudizio ermeneutico di argomentazioni basate su concetti politici o valutazioni di merito<sup>22</sup>.

Fin dall'inizio del procedimento la ex-Presidente ha negato di aver commesso infrazioni della *Lei Orçamentaria*, allegando che il ritardo nel passaggio di denaro dal Tesoro alle banche pubbliche (comunemente conosciuto come «*pedalada fiscal*») costituiva una pratica contabile consolidata dal 1995. Il dibattito politico che è scaturito dall'episodio ha dimostrato che la contro-argomentazione della Rousseff trovava effettivamente conferma nella gestione precedente dei fondi pubblici attuata durante le presidenze di Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e di Lula (2003-2011) e, per questo, non è stata contestata dall'accusa. Tuttavia i sostenitori dell'*impeachment* hanno tentato di far forza sul differenziale "quantitativo" che contraddistingue le pedalate fiscali della gestione di Dilma Rousseff rispetto alle precedenti: l'ammontare trattenuto dal Tesoro sarebbe cresciuto sensibilmente nel corso del primo e nell'inizio del secondo mandato della ex-Presidente<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Per la dottrina favorevole alla tesi che evidenzia la continuità nella «guida amministrativa», cfr. M. Figueiredo, *Il Brasile alla prova del diritto: l'impeachment del Presidente Dilma Rousseff tra cause e conseguenze*, in *DPCEonline*, 1/2016, 12-13. L'Autore difende l'imputabilità delle condotte relative al mandato precedente sulla base della permanenza nella carica del soggetto responsabile, identificando questa figura necessariamente nel vertice dell'Esecutivo, pur ammettendo che «ci sarebbero dei problemi per determinare la responsabilità personale del Presidente».

<sup>22</sup> Secondo l'art. 86, § 4°, infatti, «*O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções* [Il Presidente della Repubblica, durante il suo mandato, non può essere chiamato a rispondere per atti estranei all'esercizio delle sue funzioni]». Tra i primi a schierarsi contro l'uso di concetti non derivanti dalla dottrina costituzionalistica nell'interpretazione di tale previsione, cfr. L. Streck, *Constituição contra impeachment de Dilma por fato de mandato anterior*, in *Consultor Jurídico*, 24 agosto 2015, disponibile in [www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior](http://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior).

<sup>23</sup> Per ritornare sul ruolo dei mass media nella campagna pro-*impeachment*, si consideri lo "slancio militante" assunto da alcuni giornali e riviste nel tracciare una linea di demarcazione tra le pedalate fiscali "lievi" o "responsabili" dell'ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e quelle, "scellerate" o "irresponsabili" di Dilma Rousseff. Ne costituisce un esempio la notizia riportata dal settimanale *Isto é* sulla relazione del Banco Central in merito alle manovre del governo: «*Na quarta-feira 6, um relatório do Banco Central mostrou que, se a presidente Dilma Rousseff participasse de uma competição de pedaladas, ela venceria os adversários por goleada. [...]. As*

La questione sollevata dalla denuncia ha pertanto posizionato il confronto tra le parti processuali sui limiti costituzionali all'autonomia di spesa dell'Esecutivo, dalla cui definizione dipende la possibilità di considerare *crime de responsabilidade* la pratica delle pedalate fiscali.

Per una più completa ricostruzione del quadro d'insieme vale la pena ritornare sulla replica di Dilma Rousseff in merito alla "consuetudine istituzionale" di rimandare il pagamento dei servizi prestati dalle banche pubbliche, a cui si vuole aggiungere un'ulteriore circostanza fattuale che ha verosimilmente influenzato il giudizio del Congresso. Questo tipo di operazione era stata considerata legittima e compresa nei margini di autonomia del potere esecutivo fino al 7 ottobre 2015, quando il Tribunal de Contas da União (TCU) ha capovolto la propria giurisprudenza, emettendo all'unanimità un parere negativo sul bilancio presentato dall'Esecutivo<sup>24</sup>. La relazione del TCU ha evidenziato infatti l'esistenza di «*operações heterodoxas*»<sup>25</sup> (riferendosi, appunto, a ciò che poi è passato alla cronaca politica con il termine di «pedalate fiscali») evidenziando le carenze nella gestione della

---

*informações do Banco Central, presidido por Alexandre Tombini desde 2011, são graves por diversos motivos. Em primeiro lugar, elas desmontam a farsa criada pelo governo que trata as manobras fiscais – que, é bom lembrar, embasam o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff no Congresso Nacional – como um mero deslize contábil. Considerar R\$ 60 bilhões (montante oito vezes maior do que todo o lucro da Caixa Econômica Federal em 2015) um deslize é uma afronta à inteligência dos brasileiros. O segundo motivo diz respeito a algo ainda mais grave. O governo petista criou um cenário artificial para a economia brasileira, maquiando as contas públicas com recursos que deveriam ter outro destino [Mercoledì 6, un rapporto della Banca Centrale ha mostrato che se la Presidente Dilma Rousseff partecipasse ad una gara ciclistica sconfiggerebbe di gran lunga gli avversari [...]. Le informazioni della Banca Centrale, presieduta da Alexandre Tombini dal 2011, sono gravi per diversi motivi. In primo luogo, esse smontano la farsa creata dal governo che presenta le manovre fiscali – le quali, è bene ricordare, sono alla base della denuncia di impeachment contro la Presidente Dilma Rousseff nel Congresso – come un semplice slittamento di contabilità. Considerare 60 miliardi di reais (quantità otto volte più grande di tutto il profitto della Caixa Economica Federal nel 2015) una scivolata è un affronto all'intelligenza dei brasiliani. Il secondo motivo si riferisce a qualcosa di ancora più grave. Il governo del PT ha creato uno scenario artificiale per l'economia brasiliana, truccando i conti pubblici con fondi che dovrebbero avere un'altra destinazione]» (l'articolo consultabile alla pagina web della rivista: [bit.ly/2oyK5sA](http://bit.ly/2oyK5sA))*

<sup>24</sup> I membri del *Tribunal de Contas da União* (TCU) il 7 ottobre 2016 hanno approvato all'unanimità la relazione del Ministro Augusto Nardes il quale raccomandava al Congresso di rigettare il bilancio contabile riferito all'anno 2014 presentato al Senato dalla ex-Presidente Dilma Rousseff. L'art. 71 della Costituzione Federale brasiliana prevede infatti che il controllo dei conti pubblici sia esercitato dal Legislativo, al quale spetta di approvare o rigettare il bilancio (art. 48, II), con l'ausilio, espresso in forma di parere, del *Tribunal de Contas da União*. Si rilevi che non era mai successo, prima di questo episodio, che il TCU raccomandasse al Congresso il rigetto del bilancio contabile presentato dall'Esecutivo.

<sup>25</sup> Termine che compare in diverse occasioni nella relazione per fare riferimento, appunto, al mancato trasferimento di denaro dal Tesoro alle banche pubbliche. Ad esempio, il Ministro Augusto Nardes spiega in questi termini le pedalate fiscali con riferimento alla banca BNDS: «*A geração de resultados positivos no período, concomitantemente à transferência de dividendos sob a forma de receita primária, ocorreu em paralelo com a diminuição do patrimônio líquido do banco, conforme indicado pelas demonstrações financeiras da instituição. De forma que, salvo melhor juízo, uma melhor aferição do resultado primário deve desconsiderar essas operações heterodoxas* [La generazione di risultati positivi nel periodo, in concomitanza con il trasferimento dei dividendi sotto forma di entrate primarie, è avvenuta in parallelo alla diminuzione del patrimonio liquido della banca, come dimostrato dai dati finanziari relativi al bilancio dell'istituzione. In questo modo, salvo miglior giudizio, una migliore valutazione del saldo primario dovrebbe ignorare queste operazioni non ortodosse]».

La relazione è disponibile nel sito del *Tribunal de Contas da União*, al link: [portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2014/index.html](http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html)

trasparenza e, infine, raccomandando al Congresso di rigettare la proposta di rendiconto della ex-Presidente. Il 2 dicembre 2015, dinnanzi alla delicatezza della situazione, il Congresso decide comunque di avallare l'operato del governo e di innalzare la «*meta fiscal*», includendo l'ammontare delle uscite rimaste "implicite" a causa delle pedalate fiscali. Nello stesso giorno, però, l'allora Presidente della Camera Eduardo Cunha ammette il *pedido de impeachment* fondato sui presunti crimini di responsabilità contro la *lei orçamentaria* in vigore, riformato con ampi riferimenti al contenuto del parere negativo espresso dal TCU poco meno di due mesi prima. È a partire da questo momento, dunque, che nel dibattito politico brasiliano si impone l'interrogativo sulla possibilità di considerare le pedalate fiscali una illegittima richiesta di credito rivolta alle banche pubbliche.

Le circostanze da cui ha avuto origine l'impeachment della Rousseff dividono ancora oggi le posizioni degli accademici e dell'opinione pubblica. La discussione si è imposta sia sui *profili tecnici*, come l'inquadramento normativo degli espedienti finanziari usati per aumentare l'avanzo primario e sostenere la spesa pubblica, sia sui *profili di natura politico-costituzionale*, quali la possibilità di ricavare dalla lettura della Carta una "soluzione corretta", verosimilmente incarnata dall'esplicitazione di un rapporto di priorità tra l'attuazione degli obiettivi di inclusione sociale dichiarati dal Governo e il rispetto della "*meta fiscal*" definita dal Congresso. Entrambi gli aspetti risultano fondamentali e meritano considerazioni separate ai fini della soluzione del caso. Il primo, per le implicazioni che presenta in merito al rispetto del principio di tipicità della condotta criminale (a cui il Congresso brasiliano si deve in ogni caso attenere nell'apprezzamento dei fatti oggetto del *pedido di impeachment*). Il secondo, in quanto rimarca il carattere intrinsecamente politico del bilanciamento che il Congresso è chiamato a compiere nella valutazione dei crimini di responsabilità presidenziale (in considerazione delle finalità costituzionali perseguite dall'Esecutivo).

Sebbene si possa facilmente contestare l'eterodossia della gestione dei conti pubblici per mezzo di pedalate fiscali (ammessa anche da coloro che si sono opposti all'impeachment di Dilma Rousseff)<sup>26</sup>, non è risultato pacifico attribuire ad esse una consistenza adeguata a configurare un *crime de responsabilidade* e giustificare la rimozione di un Presidente della Repubblica. La questione richiede un esame separato delle varie componenti dell'accusa al fine di ricomporre il quadro d'insieme.

#### 4. I conti "truccati" e i decreti presidenziali di spesa alla luce della perizia del Senato Federale

In primo luogo si osservi che la denuncia contesta la violazione dell'art. 36 della *Lei de Responsabilidade Fiscal*, il quale vieta le «operazioni di credito» tra le istituzioni

---

<sup>26</sup> Cfr. R. Lodi, *Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff*, in *Consultor Jurídico*, 4 dicembre 2015: «*De fato, a conduta, que visa a dar certa aura de equilíbrio às contas públicas em momentos de aperto de caixa, não é boa prática de Finanças Públicas. Mas está bem longe de constituir crime de responsabilidade [Di fatto, la condotta, che mira a dare una certa aurea di equilibrio ai conti pubblici in tempi di ristrettezze di cassa, non è una buona pratica di finanza pubblica. Ma è molto lontana dal costituire un crimine di responsabilità]*». Disponibile al link: [www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment](http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment).

finanziari statali ed un ente federale che ne eserciti il controllo, nelle ipotesi in cui quest'ultimo assuma la posizione di beneficiario del prestito. Il ritardo nel trasferimento dei fondi dal Tesoro alle banche sarebbe stato sufficiente, secondo l'accusa, a configurare una richiesta di prestito in condizioni privilegiate e, oltretutto, avrebbe creato una fiducia infondata sulle capacità di pagamento dello Stato brasiliano. Le argomentazioni dell'accusa riconducono inoltre l'infrazione ai sei decreti con cui la ex-Presidente, cosciente dell'assenza degli attivi di bilancio attesi originariamente, avrebbe di fatto richiesto un "credito supplementare" senza la necessaria approvazione del Congresso. In tal senso, il governo Dilma avrebbe violato l'art. 4 della legge di bilancio del 2014 che condizionava l'apertura di «crediti supplementari» all'ottenimento degli obiettivi di bilancio programmati.

Tuttavia ciò che di questa ricostruzione è stato contestato da importanti esponenti dottrina tributaria<sup>27</sup> è, anzitutto, l'esistenza di una vera e propria «operazione di credito», dal momento che quest'ultima trova una definizione ben specifica all'art. 3 della Resolução 43/2001 del Senado Federal<sup>28</sup>. Seguendo tale orientamento, soltanto attraverso una forzatura interpretativa si potrebbe ricondurre un ritardo nel passaggio di denaro (a prescindere dalle motivazioni che l'hanno indotto) a tale fattispecie normativa (e, conseguentemente, far ricadere la manovra del governo sotto i divieti espressi dall'art. 36 della Lei de Responsabilidade Fiscal). In altre parole, seguendo il ragionamento della dottrina citata, non si può pacificamente considerare «operazione di credito» una qualsiasi obbligazione contratta da un ente federale cui non corrisponde una esplicita

<sup>27</sup> *Ivi.*

<sup>28</sup> Resolução n. 43/2001 - «Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços

[Art. 3 - Si considerano operazioni di credito, ai fini della presente Risoluzione, gli impegni assunti con i creditori situati nel paese o all'estero, a causa di mutuo, apertura di credito, emissione e accettazione di titolo, acquisto finanziato di beni, ricezione anticipata degli importi dalla vendita a termine di beni e servizi, di leasing e operazioni simili, tra cui l'utilizzo di strumenti finanziari derivati.

§ 1 Sono equivalenti alle operazioni di credito:

I - il ricevimento anticipato di somme provenienti da aziende in cui il governo detiene, direttamente o indirettamente, la maggioranza del capitale sociale con diritto di voto, ad eccezione di profitti e dividendi, ai sensi della legislazione; l'assunzione diretta di impegno, riconoscimento di debito o operazioni simili, con fornitori di beni, merci o servizi, mediante emissione, l'accettazione o avallo di titoli di credito;

II - l'assunzione di obblighi, senza l'autorizzazione di bilancio, con i fornitori per il pagamento successivo di beni e servizi]».

Si ricorda che l'art. 52 della Costituzione brasiliana attribuisce al Senato Federal la competenza di approvare o limitare le operazioni di credito contratte dagli enti federali.

previsione nel bilancio dello Stato<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda i decreti per l'apertura dei «crediti supplementari», i margini per l'imputazione di eventuali condotte illecite sono scanditi rigorosamente da due requisiti.

Anzitutto appare necessario che la condotta sia dolosa: tale evenienza, nell'ipotesi in esame, potrebbe dirsi verificata solamente qualora la ex Presidente abbia creato artificialmente una solidità finanziaria per aumentare i margini di spesa del suo Esecutivo<sup>30</sup>. Un'omissione colposa – ad esempio: di una attività di controllo – non può ritenersi sufficiente ai fini della legittimità dell'imputazione, a causa dell'assenza di previsioni specifiche che stabiliscono in tal senso. Le fattispecie dei crimini di responsabilità presidenziale sono dotate di una disciplina autonoma rispetto al codice penale: per questo motivo, e anche per la diversità dello scopo dell'istituto dell'*impeachment* a cui esse rispondono, sono state definite «illeciti politico-amministrativi»<sup>31</sup>. Si noti, dunque, che l'art. 38 della Lei n. 1.079/1950 omette appositamente il Codice Penale nello specificare le fonti normative ammesse a disciplinare “in via sussidiaria” il processo contro il Presidente della Repubblica. Di conseguenza, è da escludere la possibilità di perseguire le condotte omissive improprie, al di fuori di quelle che il legislatore ha indicato espressamente come crimini di responsabilità all'art. 5, IX; all'art. 8, V e VIII e all'art. 9, I, II, III<sup>32</sup>.

In secondo luogo è necessario che il Presidente abbia agito in violazione delle prerogative del Congresso in materia di bilancio, in modo tale che l'atto di emanazione dei decreti rappresenti un “attentato” contro l'ordine costituzionale, ai sensi dell'art. 85 della Costituzione Federale.

Su questo punto occorre notare che nel corso del processo presso il *Senado Federal* la perizia tecnica richiesta dalla difesa ha effettivamente evidenziato delle irregolarità in tre decreti finalizzati alla liberazione dei crediti supplementari<sup>33</sup> e nel

---

<sup>29</sup> Cfr. R. Lodi, *op. cit.*: «*Não se pode confundir operação de crédito, que tem um regramento jurídico próprio, inclusive quanto à vedação contida no artigo 36 da LRF, com o nascimento de um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual, que, obviamente, não sofre as mesmas restrições* [Non si può confondere un'operazione di credito, che è soggetta ad una disciplina normativa specifica, anche per quanto riguarda il divieto di cui all'articolo 36 della LRF, con l'insorgenza di un credito a seguito di un inadempimento contrattuale, che ovviamente non subisce le stesse restrizioni]». Tuttavia, come si vedrà nelle pagine successive, questa lettura diverge parzialmente da quella che verrà offerta dalla consulenza dei periti tecnici nominati dal Senato nel corso del processo di *impeachment*.

<sup>30</sup>Tra la dottrina favorevole ad escludere la rilevanza di “pedalate fiscali colpose” cfr., ad esempio, la posizione M. Figueredo, *op. cit.*, 14: «Inoltre ci sarebbero problemi per determinare la responsabilità personale del presidente. Sarebbe necessario dimostrare, a mio parere, un intento deliberato di falsare il bilancio, la correttezza nella gestione delle risorse pubbliche, che finora non si è verificata, in questo senso».

<sup>31</sup> Cfr. R.C. Pinho, *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições*, São Paulo, 2001, 108; G.F. Mendes, P.G. Branco, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, 2011, 958; G. Prado, J. Tavares, *O Direito Penal e o processo penal no Estado de Direito: análise de casos*. Florianópolis, 2016, 40. Da queste opinioni discorda P. Brossard, *O Impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*, São Paulo, 1992 (2a ed.), 69, il quale, al fine di allontanare le ambiguità che hanno portato a riconoscere una componente “giurisdizionale” nell'*impeachment*, propone di utilizzare il diverso “*nomen juris*” di «*infrações políticas*» per indicare le condotte previste all'art. 85 della Costituzione.

<sup>32</sup> *Ivi*, 56.

<sup>33</sup> Si rinvia, sul punto, alla pagina 18 della relazione dei periti nominati dal Senato: «[...] *há três decretos de crédito suplementar cujas alterações na programação orçamentaria mostram-se incompatíveis*

ritardo del pagamento dei sussidi del «*plano Safra*» alle banche pubbliche<sup>34</sup>. Partendo dall'ultima tipologia di condotte incriminate, i tecnici dal *Senado Federal* hanno offerto un inquadramento giuridico della vicenda favorevole agli argomenti dell'accusa, accogliendo il cambio di orientamento del TCU. Viene rilevato infatti che l'art. 29 della *Lei de Responsabilidade Fiscal* offre una definizione ampia del concetto di «operazioni di credito», prevedendo alla fine della formulazione una clausola generale<sup>35</sup>, in virtù della quale i mancati pagamenti al *Banco de Brasil* delle somme destinate al *Plano Safra* – *alias* le pedalate fiscali del governo Rouseff – possono e debbono essere considerate «operazioni di credito». Dall'altra parte, tuttavia, la perizia ha parimenti rimarcato che non sussiste un supporto, documentale o di altro genere, valido ad imputare la richiesta di finanziamento alla ex-Presidente<sup>36</sup>.

In conclusione, l'esame degli esperti ha ammesso l'esistenza dell'elemento oggettivo del crimine senza però riscontrare alcuna dolo, la quale, occorre ricordarlo, è ritenuta dalla dottrina prevalente una condizione necessaria per la

---

*com a obtenção da meta do resultado primário estabelecida para o exercício 2015 e vigente à época da suplementação: [...] Se o art. 4º, caput, autoriza, tão somente, a abertura de créditos suplementares cujas alterações promovida na programação orçamentaria sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício é de se concluir que os três decretos que não se subsumem a tal regramento não encontram substrato legal de validade, ou seja não possuem autorização legislativa. Os três Decretos, portanto, afrontam o art. 167, V, da CF/88 [Cost. Federale del 1988] que veda a abertura de crédito suplementar ou especial, sem previa autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes» [...] Ci sono tre decreti di apertura di credito supplementare le cui variazioni nella programmazione del bilancio risultano incompatibili con il raggiungimento della meta di saldo primario stabilita per l'esercizio 2015 e in vigore al momento dell'integrazione [...]. Se l'art. 4, caput, autorizza solamente l'apertura di crediti supplementari le cui variazioni promosse nelle fasi di programmazione di bilancio sono coerenti con il raggiungimento della meta di saldo primario fissata per l'anno, bisogna concludere che i tre decreti, che non si inquadrano in questa disciplina, non trovano alcun substrato di validità giuridica, vale a dire che non hanno alcuna autorizzazione legislativa. I tre decreti, pertanto, violano l'art. 167, V, della Costituzione Federale del 1988 che vieta l'apertura di credito supplementare o speciale, senza previa autorizzazione legislativa e senza l'indicazione delle risorse corrispondenti]».*

Il documento è disponibile sul sito internet del *Senado Federal* brasiliano, si veda il link: [legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=9BC3BF689A72D9D0AB356042332B2A05?O&codcol=2016](http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=9BC3BF689A72D9D0AB356042332B2A05?O&codcol=2016).

<sup>34</sup> Di nuovo cfr. la perizia tecnica a pagina 39 e 40: «*Dada a definição aberta conferida pela LRF ao conceito de “operações de crédito”, tal como reconhecido pelo próprio MCASP, infere-se que os atrasos no pagamento devidos pelo Tesouro ao Banco do Brasil constituem modalidade de financiamento».*

<sup>35</sup> *Lei Complementar 101*, 4 maggio 2000 (conosciuta come “*Lei de Responsabilidade Fiscal*”): «Art. 29 - Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;... [Ai fini della presente Legge Complementare, si applicano le seguenti definizioni: [...] III - operazione di credito: impegno finanziario assunto a causa di mutuo, apertura di credito, emissione e accettazione di titolo, acquisto finanziato di beni, ricezione anticipata degli importi provenienti dalla vendita a termine di beni e servizi, di leasing e operazioni simili, compreso l'uso di strumenti finanziari derivati;...]»

<sup>36</sup> Cfr. il punto 12 delle *Conclusioni* della perizia sulle operazioni nell'ambito del *Plano Safra* (pagina 215 del documento): «*Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativas ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma S.ra Presidente da República que tenha contribuído direta ou indiretamente para que ocorressem os atrasos no pagamento [Dall'analisi dei dati, dei documenti e delle informazioni relative al Piano Raccolta, non è stato rilevato un atto commissivo da parte della Ecc.ma Sig.ra Presidente della Repubblica che abbia contribuito, direttamente o indirettamente, affinché si verificassero i ritardi dei pagamenti]»*

condanna, data l'assenza di previsioni che attribuiscono rilevanza ad ipotesi colpose (come, ad esempio, le omissioni nella sorveglianza dei conti pubblici). La mancata prova di un atto commissivo ha pertanto collocato la condanna del Senato al di fuori dalla legalità costituzionale, attribuendo una "nuova funzione" ai crimini di responsabilità presidenziale. Più precisamente si è imposta, in via di fatto, una tesi che descrive l'*impeachment* come un "giudizio fondamentalmente politico", in linea con quanto sostenuto dai giuristi chiamati a deporre nella Commissione Speciale in Senato per sostenere le ragioni dell'accusa<sup>37</sup>.

### **5. La razionalità giuridica e l'interesse politico. L'equilibrio dei poteri alla luce dell'*impeachment* di Dilma Rousseff**

L'*impeachment* di Dilma Rousseff ha scosso il sistema politico brasiliano, aggravando il clima di tensione tra i partiti e portando la comunità dei giuristi ad assumere posizioni fortemente contrarie all'operato del Senato. Il *trait d'union* tra i rilievi critici della dottrina costituzionale e politologica si riscontra nell'accusa di aver sopperito all'assenza di crimini di responsabilità con dei giudizi di natura politica e, pertanto, di aver distolto l'*impeachment* dalla sua originaria funzione di garanzia dell'equilibrio dei poteri. Tali dubbi non vengono sciolti, come si è avuto modo di constatare, dalla perizia tecnica svolta dagli esperti del Senato sulle condotte della ex Presidente, la quale, al contrario, alimenta la percezione per cui la condanna sia stata inflitta in assenza dei requisiti di tipicità relativi alle fattispecie criminose contestate.

Per la comprensione delle implicazioni dell'*impeachment* Rousseff è necessario riflettere, pertanto, sulle dinamiche che si sono attivate sullo sfondo del rapporto tra Esecutivo e Legislativo e che hanno esposto la classe politica brasiliana al "fuoco incrociato" dei *mass-media*, dell'opinione pubblica e, infine, di una parte della magistratura.

In primo luogo, occorre tenere in considerazione che la messa in stato d'accusa di Dilma Rousseff è coincisa con lo sprofondamento del prodotto interno lordo brasiliano dopo gli anni positivi che avevano decretato l'ingresso della nazione sudamericana nelle prime dieci economie mondiali. Nel corso del processo di *impeachment* il Presidente *ad interim* Temer si è reso protagonista di un litigio tra ex-alleati, tentando a più riprese di far ricadere esclusivamente sulla Rousseff le responsabilità per l'atteso *deficit* di bilancio e l'aggravarsi del debito pubblico. L'enfasi dell'attuale maggioranza congressuale sulle "spese irresponsabili" del PT ha anticipato, ed in parte legittimato, un percorso di riforme rivolte al risanamento del debito attraverso la messa in vendita delle partecipazioni statali in imprese

---

<sup>37</sup> Il riferimento è alle deposizioni rese alla Commissione speciale per l'*impeachment* dall'avvocato Fábio Medina Osório, il quale, dopo aver ricordato ai senatori la loro «sovranità» decisionale nel processo «non solo giuridico, ma anche politico» di *impeachment*, ha rimarcato l'irrilevanza dell'elemento soggettivo del reato per la risoluzione del caso in discussione: «*não basta ser honesto para comandar um país das dimensões do Brasil, tem que ser minimamente eficiente também* [non basta essere onesto per comandare un paese delle dimensioni del Brasile, occorre essere anche minimamente efficienti]». La notizia è riportata nel portale web del Senato Federale:

[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/02/especialistas-entendem-que-dilma-cometeu-crime-de-responsabilidade](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/02/especialistas-entendem-que-dilma-cometeu-crime-de-responsabilidade).

concessionarie di servizi pubblici e l'apertura ad un regime di concessioni private per lo sfruttamento delle risorse naturali<sup>38</sup>. Il nuovo Esecutivo guidato da Michel Temer ha inoltre ridotto in maniera consistente i margini di spesa pubblica con una riforma che è intervenuta direttamente nel testo della Costituzione<sup>39</sup>, mettendosi così al riparo da eventuali battute di arresto in sede di controllo di legittimità da parte del *Supremo Tribunal Federal*. Questi rilievi risultano sufficienti per concludere che il progetto politico portato avanti dall'attuale Presidenza difficilmente può trovare un appiglio nella scelta espressa dall'elettorato brasiliano nel settembre 2014.

Da una diversa prospettiva si noti che, con l'apertura dell'*impeachment*, la retorica della crisi delle finanze statali è entrata nelle sedi di discussione politica del paese. Secondo alcuni importanti esponenti del mondo accademico brasiliano, gli scenari di stagnazione della crescita narrati dai mass media avrebbero riempito le piazze nel marzo 2015, ossia ai tempi dell'inizio del procedimento, innescando una pressione inedita sui membri del Congresso ancora "indecisi" sul merito del *pedido de impeachment*<sup>40</sup>. Con le grandi mobilitazioni popolari, le "ragioni della politica" hanno rapidamente preso il sopravvento sulle riserve avanzate dalla difesa e dalla dottrina in merito alla tipicità delle condotte denunciate, superando le obiezioni fondate sulle consuetudini esistenti in materia di gestione della finanza pubblica. Rientra in tali considerazioni l'evidente asimmetria tra la gravità degli addebiti inizialmente accollati dalla denuncia e dai mass media alla ex-Presidente e l'impronta "tecnico-finanziaria" che, invece, ha assunto il processo davanti al *Senado Federal*.

Da ultimo, occorre rilevare la pressione giudiziaria sullo svolgimento della fase dell'*impeachment* presso la Camera dei Deputati. Un fatto decisivo si è verificato il 16 marzo 2016, quando il giudice istruttore dell'inchiesta *Lava-Jato*, Sergio Moro, ha autorizzato la divulgazione agli organi di stampa di un'intercettazione telefonica tra l'ex-Presidente Lula e la ex-Presidente Dilma Rousseff. Dalla conversazione tra i due esponenti del PT si poteva apprendere la comunicazione della nomina a Ministro della *Casa Civil* di Lula, la quale è stata interpretata dagli organi di stampa come un tentativo di estendere a quest'ultimo le immunità che spettano ai membri dell'Esecutivo.

<sup>38</sup> Si rilevi, in tal senso, il progetto di legge che sanziona la fine della partecipazione obbligatoria della *Petrobras* (società per azioni controllata dallo Stato) nelle attività di sfruttamento delle riserve petrolifere del *Pré Sal*: [g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/temer-sanciona-lei-que-desobriga-petrobras-de-participar-do-pre-sal.html](http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/temer-sanciona-lei-que-desobriga-petrobras-de-participar-do-pre-sal.html).

<sup>39</sup> La riforma costituzionale n. 95 del 2016 ha introdotto un "congelamento" per venti anni dei margini di spesa pubblica, da cui sono state escluse, limitatamente all'esercizio annuale del 2017, le aree dell'educazione e della salute. Il «*Novo Regime Fisca*» impone che le risorse e gli investimenti a disposizione dello Stato rimangano gli stessi dell'esercizio 2016, corretti unicamente in base agli indici di inflazione. La riforma prevede infine una possibilità di correzione del tetto di spesa dopo dieci anni: qualora il Presidente della Repubblica lo ritenga opportuno potrà realizzarla attraverso una proposta di legge governativa da sottoporre al Congresso. Si veda il testo approvato in ultima lettura dal Senato: [www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337).

<sup>40</sup> Il *Movimento Brasil Livre*, nato sull'onda delle indagini della *Lava-Jato* e con una forte tendenza "anti-PT", è stato promotore di azioni di presidio davanti alle case sui deputati e senatori che si erano dichiarati "indecisi" e incentivando la pubblicazione on-line dei loro nomi, indirizzi e recapiti: [veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/impeachment/mbl-promove-acoepara-pressionar-parlamentares-indecisos-quanto-ao-impeachment/](http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/impeachment/mbl-promove-acoepara-pressionar-parlamentares-indecisos-quanto-ao-impeachment/)

La vicenda è stata seguita dalle proteste dei giuristi per la violazione della sfera di competenza del *Supremo Tribunal Federal*, unico organo di giudizio autorizzato dalla Costituzione a compiere atti di indagine che interessano il Capo dello Stato, i membri del Legislativo e dell'Esecutivo, in base all'art. 102, I, lett. b). Diversi esponenti della dottrina brasiliana hanno inoltre interpretato la pubblicazione dell'intercettazione telefonica come una dimostrazione della strumentalità delle indagini condotte dalla magistratura di Curitiba, la cui azione, a loro opinione, sarebbe mossa da «fattori che non sono giuridici»<sup>41</sup>. In effetti, malgrado nell'arco di poco tempo siano arrivate le pubbliche scuse di Sergio Moro<sup>42</sup>, l'enfasi mediatica posta sulla vicenda ha avuto ripercussioni rilevanti sulla posizione processuale della ex-Presidente. Si ricorda, ad esempio, la riunione straordinaria del Consiglio Federale dell'ordine degli avvocati del Brasile (*Ordem dos Advogados do Brasil - OAB*) convocata pochi giorni dopo la divulgazione delle conversazioni telefoniche e conclusasi con l'approvazione quasi unanime di una mozione di sostegno ai promotori della denuncia di *impeachment*. In quell'occasione la relazione di maggioranza, presentata dal consigliere OAB Erick Venâncio, ha constatato una situazione di «irregolarità continuata» nell'esercizio dell'incarico presidenziale ed ha avallato le accuse di interferenza sulle indagini della *Lava-Jato*<sup>43</sup>, facendo ampi riferimenti sia alla delazione premiata dell'ex senatore Delcídio do Amaral sia all'intercettazione telefonica pubblicata due giorni prima dal giudice Sergio Moro<sup>44</sup>.

Al di là della circostanza per cui gran parte del dibattito iniziale sull'*impeachment* è stato incentrato su materiale proveniente da indagini giudiziarie, e pertanto non avente valore di prova, ciò che sorprende in maggior misura è il *timing* sul passaggio di notizie provenienti dalla *Procuradoria* ai mass media nazionali<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Si veda, in particolare, l'intervista ai costituzionalisti Dalmo Dallari e Celso Bandeira de Mello pubblicata dal portale internet del Governo brasiliano: [www.brasil.gov.br/governo/2016/03/com-interceptacao-da-ligacao-de-dilma-moro-viola-constituicao-federal](http://www.brasil.gov.br/governo/2016/03/com-interceptacao-da-ligacao-de-dilma-moro-viola-constituicao-federal).

Per ulteriori considerazioni critiche avanzate dalla dottrina: [www.conjur.com.br/2016-mar-16/moro-divulgou-grampos-ilegais-autoridades-prerrogativa-foro](http://www.conjur.com.br/2016-mar-16/moro-divulgou-grampos-ilegais-autoridades-prerrogativa-foro).

<sup>42</sup> Le dichiarazioni di pentimento di Moro sono arrivate pochi giorni dopo la divulgazione delle intercettazioni. Si veda la notizia: <https://glo.bo/25vfD4d>.

<sup>43</sup> La mozione della Riunione straordinaria del Consiglio Federale, nella quale 26 sezioni su 27 si sono espresse a favore dell'*impeachment*, è disponibile al sito dell'OAB: [www.oab.org.br/Institucional/Instituicao/ata/250/ata-da-sessao-extraordinaria-do-conselho-pleno-do-conselho-federal-da-ordem-dos-advogados-do-brasil](http://www.oab.org.br/Institucional/Instituicao/ata/250/ata-da-sessao-extraordinaria-do-conselho-pleno-do-conselho-federal-da-ordem-dos-advogados-do-brasil)

<sup>44</sup> Alcuni stralci della relazione del Consigliere Erick Venâncio sono stati riportati dalle agenzie di informazione brasiliane: [g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/03/relator-na-oab-recomenda-apoio-impeachment-de-dilma.html](http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/03/relator-na-oab-recomenda-apoio-impeachment-de-dilma.html).

Il testo dell'intercettazione telefonica divulgata dal giudice Sergio Moro è invece disponibile alla pagina: [g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html](http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html)

<sup>45</sup> In questo senso, cfr. le parole di M. Samer, *Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do judiciário*, in I. Jinkings, K. Doria, Cleto, Murilo (cur.), *Por que gritamos ao golpe?*, cit., São Paulo, 2016, 111: «*A conversa interceptada da presidenta com seu antecessor ganhou a mídia no mesmo dia da sua gravação. O juiz considerou que a natureza da informação, que não revelava atividade delituosa, permitiria a defraudação do sigilo, esvaziando em nome dum suposto interesse geral, o direito fundamental à privacidade. Da mesma época, todavia, a gravação que expôs de forma nua e crua o pacto do golpe pela proteção dos investigados, só veio à tona quando o afastamento da presidenta já havia sido decidido* [La conversazione intercettata, tra la presidente e il suo

Sebbene Dilma Rousseff non sia stata mai direttamente implicata dai fascicoli della Procura della Repubblica di Curitiba, è risultato determinante l'opportunità dell'opposizione, che ha approfittato dell'indignazione dell'opinione pubblica per presentare l'*impeachment* come una battaglia decisiva della guerra alla corruzione. Sul punto, si noti che la reazione popolare davanti alle pubblicazioni sui giornali degli atti dell'indagine "*Lava-Jato*" non è stata unanime: sia la magistratura di Curitiba che l'opposizione parlamentare sono state oggetto di critica, la prima, per la "selettività" nella conduzione delle indagini, la seconda, per aver strumentalizzato una inchiesta penale piegandola a scopi politici, ossia, per dare maggiore legittimazione ad una dubbiosa ipotesi di *crimes de responsabilidade*.

## 6. Alcune considerazioni finali

La trattazione fin qui compiuta ci permette di cogliere un'evidente difficoltà del sistema politico brasiliano nel mantenere l'attuazione dell'*impeachment* dentro i margini del dettato costituzionale. In tal senso, si intende avanzare due ordini di considerazioni finali, uno legato ad un punto di osservazione "interno" alla realtà costituzionale brasiliana, e un altro riguardante la realtà dei modelli presidenziali sudamericani così come descritta dagli studi portati avanti recentemente dalla dottrina comparatistica.

Sotto il primo profilo, lo studio del caso Rousseff conferma le osservazioni, avanzate in altre sedi<sup>46</sup>, che ci mettono in guardia sui potenziali esiti strumentali a cui si presta la costruzione teorica a partire da cui è stata sostenuta la "natura mista" della procedura. Il "presidenzialismo di coalizione" che si è formato nel contesto brasiliano, di fatto, conferisce all'istituto della messa in stato d'accusa una facciata "molto più politica" di quanto non avvenga, ad esempio, nella forma di governo statunitense. La tendenza in senso parlamentarista del rapporto tra potere esecutivo e Congresso cresce in ragione dell'uso di tale istituto di garanzia come uno strumento di lotta politica, senza che ciò determini una rottura con l'assetto costituzionale complessivo<sup>47</sup>.

---

predecessore, è stata divulgata dai media lo stesso giorno della sua registrazione. Il giudice ha ritenuto che la natura delle informazioni, che non rivelavano attività di rilievo penale, permettesse di aggirare il limite della riservatezza, svuotando in nome di un presunto interesse generale, il diritto fondamentale alla privacy. Dello stesso periodo, però, la registrazione che rivelava in modo nudo e crudo il patto del golpe per la protezione degli indagati, è venuto alla luce solo quando la rimozione della Presidente era stata già decisa]».

<sup>46</sup> Cfr. M. Oliviero, *L'impeachment: dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2001, 93-94, 96 e ss.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. le osservazioni a margine dell'*impeachment* di M. M. B. Collor di Lima, *Opções de Sistemas de Governo para o Brasil: o caminho da construção da estabilidade democrática*, in K. Hermanns, F. Moraes (eds.), *Reforma política no Brasil. Realizações e perspectivas*. Fortaleza, 2003, p. 93: «O processo de crime de responsabilidade do então Presidente Collor de Mello mostrou que mesmo partidos e personalidades referencias da politica brasileira e que apoiaram o governo Collor de Mello, souberam construir a partir do conflito, sem que o episodio do impeachment ameaçasse a estabilidade da Constituição de apenas quatro anos de idade [Il processo per crimine di responsabilità dell'allora Presidente Collor de Mello ha dimostrato che anche i partiti e le personalità di riferimento della politica brasiliana che avevano sostenuto il governo di Collor de Mello, sono stati in grado di costruire a partire dal conflitto, senza che l'episodio dell'*impeachment* minacciasse la stabilità della Costituzione di soli quattro anni di età]».

Al di là del contesto brasiliano, il rendimento dei presidenzialismi inaugurati in America Latina dalle transizioni democratiche del secolo scorso conferma i timori legati ad “uso distorto” dell’istituto dell’*impeachment*. Partendo da un’osservazione generale, alcuni studiosi hanno evidenziato come la cessazione del protagonismo politico degli apparati militari non ha prodotto una maggiore stabilità governativa. Più precisamente, da un’analisi della casistica delle crisi presidenziali sudamericane verificatesi a partire dai primi anni novanta fino ad oggi, si deduce, da un lato, un consolidamento della forma democratica degli Stati della regione, dall’altro, un’elevata frequenza nell’interruzione dei mandati presidenziali rispetto ad altri paesi con forme di governo analoghe. A differenza del secolo scorso, infatti, gli episodi di conflitto tra i poteri dello Stato non conducono più alla interruzione delle attività degli organi costituzionali ma, al contrario, alla dissoluzione dei governi prima del termine del mandato a causa della rinuncia del presidente o della sua rimozione per *impeachment*<sup>48</sup>. Con l’abbandono dell’autoritarismo sembrerebbe dunque che i parlamenti si scoprono più sensibili alle pressioni di nuovi attori politici (ad esempio, le dirigenze dei partiti o i movimenti di protesta) e degli interessi economici diffusi (*in primis*, gli investitori stranieri e gli organismi internazionali della finanza), assumendo la responsabilità della transizione e contenendo possibili rotture costituzionali<sup>49</sup>. Da ultimo, sembra opportuno rilevare che il caso brasiliano, inserendosi in questa tendenza, evidenzia il ruolo decisivo della magistratura, dei media e dei movimenti sociali nel dare supporto all’attivazione della procedura di rimozione del Capo dello Stato e nell’esercitare una pressione sul Legislativo durante le fasi di avanzamento del giudizio di *impeachment*<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> A. Pérez-Liñán, *op. cit.*, New York, 2007, 62-3. L’opera prende in considerazione 58 casi di crisi presidenziali verificatesi in America Latina, a partire dall’inizio del XX secolo fino al 2004. L’attenzione dell’A. è rivolta, in maniera particolare, all’identificare le cause che hanno determinato la rimozione dei presidenti dalla carica nel periodo compreso tra il 1990 e il 2004. Nelle ventiquattro crisi presidenziali che si sono verificate nei paesi latinoamericani in questo periodo dieci hanno portato alla rimozione del vertice dell’Esecutivo. In cinque casi i parlamenti hanno provveduto tramite *impeachment* o con una dichiarazione di incapacità a governare, nei restanti il presidente si è dimesso prima della votazione. Nessuno degli episodi di crisi ha avuto dei risvolti autoritari, pur non essendo mancati dei tentativi (falliti) di infiltrazione delle istituzioni da parte di militari (*ivi*, p. 1746 e ss.).

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 202: «[...] *Latin American legislators worked reactively, providing a constitutional framework for a government transition once the fall of the administration was already in sight. In Guatemala in 1993, in Ecuador and Peru in 2000, in Argentina in 2001, and in Bolivia in 2003, legislators contained the disruptive effects of the crisis by legitimizing the president’s removal – and sometimes by offering a parliamentary mechanism to replace the ousted leader [...]*».

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 63: «*the press can investigate accusation of corruption or abuse of power, ultimately providing the reason to initiate an impeachment procedure, while social movements may activate popular mobilization, destabilize government, and ultimately force legislative action against the executive*».