

## BRASILE: L'*impeachment* presidenziale\*

di Giovanni Vagli  
(30 ottobre 2016)

**Sommario:** 1. – La procedura dell'*impeachment*. – 2. – La natura giuridica dell'*impeachment*. 3. – Conclusioni.

### 1. – *La procedura dell'impeachment*

L'*impeachment* è stato introdotto in Brasile sin dalla sua prima Costituzione repubblicana (1891)<sup>1</sup> per influenza della Costituzione degli Stati Uniti<sup>2</sup>. Nel testo costituzionale attualmente in vigore<sup>3</sup>, esso è disciplinato secondo le modalità che andiamo ad esaminare di seguito.

La Costituzione brasiliana fa distinzione tra *reati comuni* e *reati di responsabilità*: i primi sono quelli che possono essere commessi da chiunque, i secondi possono essere commessi solo da una serie di soggetti titolari di cariche pubbliche; l'art. 85 esemplifica alcune tipologie di reati di responsabilità del Presidente della Repubblica (PR), posti in essere mediante atti che attentino alla Costituzione ed in particolare contrari: all'esistenza dell'Unione (il Brasile è uno Stato federale); al libero esercizio del Potere legislativo, del Potere giudiziario, del Pubblico Ministero e dei Poteri costituzionali delle unità della Federazione; all'esercizio dei diritti politici, individuali e sociali; alla sicurezza

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Le norme costituzionali brasiliane che, nel corso del tempo, hanno disciplinato l'*impeachment* (in portoghese: *impedimento*) sono le seguenti: art. 53 Cost. 1891, art. 58 Cost. 1934, art. 86, Cost. 1937, art. 88, Cost. 1946, *Emenda* n. 1/1969 – art. 83, art. 86 Cost. 1988.

2 Gli elementi di somiglianza tra l'*impeachment* in Brasile e negli Stati Uniti sono più che evidenti: in entrambi gli ordinamenti è la Camera che ha la competenza per la messa in stato d'accusa, il Senato è l'organo giudicante ed in entrambi i casi questo è presieduto dal Presidente del supremo organo di giustizia federale (che in Brasile assume il nome di *Supremo Tribunal Federal*, abbreviato: STF) e deve decidere a maggioranza dei due terzi; anche negli USA l'approvazione dell'*impeachment* implica l'interdizione dalle cariche pubbliche. Su questo tema cfr. Carlos Alberto Menezes Direito, *A disciplina jurídica do impeachment*, Brasília, DF, 2006, 1 e seguenti (disponibile al website: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/9109>); tale Autore sostiene che l'*impeachment* sia sorto in Inghilterra e svolge una breve dissertazione sul tema, finendo comunque per evidenziare le differenze tra sistema inglese e statunitense (e, di conseguenza, rispetto anche al sistema brasiliano vigente).

3 Approvato il 5 ottobre 1988 e soggetto a revisione in molteplici occasioni, l'ultima delle quali in data 8 settembre 2016. La letteratura su esso è ovviamente vastissima; citiamo a titolo di esempio Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1990-1995; idem, *Sobre a Constituição de 1988*, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 1990, 67-92; Alexandre De Moraes, *Direito Constitucional*, São Paulo, 2014. Per una lettura in lingua italiana si rimanda al nostro lavoro *La Costituzione brasiliana del 1988*, "Quaderni Costituzionali", n. 3, 1998, 525-540. Ulteriori riferimenti bibliografici generali inerenti al diritto costituzionale brasiliano verranno offerti in nota nel corso di questo breve saggio.

interna del Paese; alla probità dell'Amministrazione<sup>4</sup>; alla legge di bilancio; al rispetto delle leggi e delle decisioni giudiziarie.

Tali reati vengono poi disciplinati in dettaglio mediante legge speciale, la quale definisce specificamente pure le norme processuali<sup>5</sup>.

L'elenco dei reati di responsabilità di cui all'articolo 85 della Costituzione è da considerarsi meramente esemplificativo, potendo la legge speciale di regolamentazione aggiungerne altri, sempre che prevedano ipotesi di attentato alla Costituzione<sup>6</sup>; le norme processuali sono attuative delle disposizioni generali previste dalla Costituzione agli artt. 51, 52 e 86, i quali attribuiscono alla Camera dei Deputati ed al Senato Federale il rispettivo compito di autorizzare l'*impeachment* contro il Presidente della Repubblica e di porlo in essere.

Qualunque cittadino può presentare denuncia contro il Presidente della Repubblica, depositandola presso la Camera dei Deputati<sup>7</sup>.

Ricevuta la denuncia, spetta alla Camera stessa decidere se procedere o meno all'accusa nei confronti del Presidente della Repubblica<sup>8</sup>. Questa prima fase serve alla verifica degli indizi e delle prove contro il Presidente, cui deve essere garantita la più ampia possibilità di difesa<sup>9</sup>; si tratta di un'autorizzazione

4 Relativamente a questo specifico argomento Ives Gandra da Silva Martins, *Disciplina jurídica do impeachment presidencial no Brasil*, "Revista de Direito Brasileira", v. 14, n. 6, maio/ago. 2016, 238 e seguenti, afferma che, non essendo specificato dalla Costituzione se gli atti da tenere in conto siano quelli dolosi o quelli colposi, è doveroso considerare entrambe le categorie.

5 La legge in questione è la n. 1.079 del 10 aprile 1950, modificata dalla legge n. 10.028 del 19 ottobre 2000. Essa è stata originariamente approvata durante la vigenza della Costituzione brasiliana del 1946, la quale prevedeva il quorum della maggioranza assoluta della Camera per dichiarare procedente l'*impeachment* e trasmettere il processo al Senato; con la Costituzione del 1967, tale quorum è passato a due terzi ed è stato mantenuto nella Costituzione attuale (vedi nota 8). Sui rapporti tra legge n. 1.079/1950 e Costituzione attuale cfr. Carlos Alberto Menezes Direito, *op. cit.*, 6 e seguenti, il quale sostiene che le disposizioni legislative ordinarie abbiano valore solo nella misura in cui non entrino in conflitto con la nuova disciplina costituzionale.

6 Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, 9.<sup>a</sup> edizione, São Paulo, 1992, 153.

7 Art. 14 legge n. 1.079/50; Michel Temer, *op. cit.*, 153-154 sostiene che si deve trattare di cittadino brasiliano, nel senso indicato dall'art. 12 della Costituzione, nel pieno godimento dei diritti politici.

8 La decisione deve essere presa a maggioranza dei due terzi ai sensi dell'art. 51, I, della Costituzione. L'interpretazione di questa disposizione è stata oggetto di controversia durante la procedura di *impeachment* relativa al Presidente Collor, in quanto una parte della dottrina sosteneva che la maggioranza dei due terzi fosse necessaria solo per la decisione finale del Senato, ma non per l'autorizzazione a procedere da parte della Camera, per la quale sarebbe stata sufficiente la maggioranza assoluta (Miguel Reale Jr.); tuttavia, ha poi prevalso l'interpretazione indicata all'inizio di nota. Sinceramente, non comprendiamo come fosse possibile intendere che la maggioranza assoluta fosse sufficiente per la concessione dell'autorizzazione a procedere, in quanto il quorum dei due terzi è chiaramente ed espressamente indicato dalla norma in causa. Sul tema cfr. Ives Gandra da Silva Martins, *op. cit.*, 233-234.

9 Nonostante si tratti di una fase "preprocessuale", il Presidente della Repubblica può avvalersi di tutti gli strumenti di difesa che gli vengono garantiti dall'ordinamento giuridico, potendo anche conferire mandato ad un avvocato. Ciò si fonda precipuamente sull'art. 5-LV della Costituzione brasiliana, secondo cui «ai litiganti, nel corso di processi giudiziari o amministrativi, e, in generale, agli accusati sono garantiti il contraddittorio e l'ampia difesa, insieme ai mezzi ed alle risorse ad essa inerenti.» (traduzione nostra, come le altre presenti nel saggio). Sul tema cfr. Carlos Alberto Menezes Direito, *A disciplina jurídica do impeachment*, cit., 8.

a procedere e non di un vero processo, la cui competenza è, come accennato poc'anzi, del Senato Federale, cui viene rimessa la questione in caso di decisione in senso affermativo. Se si verifica questa ipotesi, il Presidente della Repubblica viene immediatamente sospeso dalle sue funzioni, venendo sostituito dal Vicepresidente (art. 79 Cost.); ma si tratta di una sospensione che potrebbe essere solo temporanea: nel caso in cui il processo non si concluda nel termine di centottanta giorni, il PR riassumerà la carica, ciò non costituendo tuttavia impedimento alla prosecuzione del processo in questione (art. 86 Cost.). Solo in caso di decisione di condanna il Presidente della Repubblica è costretto a lasciare la carica in modo definitivo e viene interdetto per otto anni dall'esercizio di qualunque pubblica funzione<sup>10</sup>; detta decisione deve essere presa dal Senato Federale a maggioranza di due terzi: in tale occasione l'organo è presieduto dal Presidente del Supremo Tribunale Federale (art. 52, paragrafo unico Cost.).

Per i reati comuni, la procedura è sostanzialmente analoga, ma l'organo giudicante non è il Senato Federale, bensì il Supremo Tribunale Federale; il Presidente della Repubblica non può essere detenuto sino all'emanazione della sentenza di condanna e, inoltre, nel corso della vigenza del suo mandato non può essere giudicato per atti esterni all'esercizio delle sue funzioni (art. 86 Cost.).

Non di meno, esistono reati di responsabilità che sono allo stesso tempo anche reati comuni, ragione per la quale l'art. 52 paragrafo unico contiene *in fine* l'espressione «senza pregiudizio delle ulteriori sanzioni giudiziarie applicabili».

La perdita dell'incarico può avvenire anche in seguito a condanna per reati comuni, in quanto non avrebbe senso la sospensione temporanea conseguente all'autorizzazione a procedere ed il successivo ritorno all'esercizio delle funzioni dopo la condanna penale<sup>11</sup>: sussiste quindi una distinzione tra reati comuni e reati di responsabilità, ma allo stesso tempo le due ipotesi condividono alcune caratteristiche.

Se nel corso del procedimento il Presidente rassegna le dimissioni, non ha luogo la cessazione dell'imputazione a suo carico: ciò serve a preservare la *ratio* stessa del procedimento e dell'eventuale condanna; si pensi ad esempio al caso in cui un Presidente che, prossimo alla conclusione del mandato, si rendesse conto di non poter evitare una condanna e che, per questo motivo, si

---

<sup>10</sup> Il Senato Federale non ha comminato l'interdizione per otto anni alla Presidente Dilma Rousseff nella sua decisione del 31 agosto 2016. Tale decisione non solo non è comprensibile, ma, a nostro avviso, ha violato le disposizioni costituzionali, secondo le quali l'interdizione non risulta essere una pena accessoria ed eventuale, bensì un obbligo ed una conseguenza della decisione di condanna presa dal Senato stesso (art. 51, paragrafo unico, Cost. Bras.). Per la cronaca, riportiamo che in tale occasione il Senato ha effettuato due votazioni (cfr. <http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/lewandowski-anuncia-sentenca-de-julgamento-do-impeachment-de-dilma-rousseff>): con la prima è stato tolto il mandato alla Presidente (61 voti a favore e 21 contrari); la seconda ha invece deciso di mantenere i diritti politici della stessa (42 voti favorevoli, 36 contrari e 3 astensioni). Ribadiamo che, secondo noi, tale procedura non è stata corretta, essendo necessaria una sola votazione sulla materia oggetto del processo (*impeachment*), la cui approvazione avrebbe automaticamente e necessariamente implicato la sospensione del godimento dei diritti politici per otto anni, così come stabilito dalla Costituzione brasiliana.

<sup>11</sup> Michel Temer, *op. cit.*, 156.

dimettesse: egli potrebbe poi nell'arco di pochi mesi tornare ad occupare una carica pubblica, cui la sanzione avrebbe impedito di accedere<sup>12</sup>. L'ipotesi non è di scuola, ma è ciò che è concretamente avvenuto nel caso del Presidente Collor, le cui dimissioni non hanno impedito la concretizzazione dell'*impeachment*<sup>13</sup>.

Resta da chiedersi se la decisione di condanna per reati di responsabilità abbia valore di cosa giudicata o se possa essere riesaminata da altri organi, in particolare di natura giudiziaria. La Costituzione è perentoria nell'attribuire la competenza per l'*impeachment* ad organi politici, sebbene sia da sottolineare che l'organo giudicante Senato Federale operi in tale sede sotto la direzione del Presidente del STF e che, pertanto, non sia azzardato affermare che acquisisca una natura mista politico-giudiziaria. Il procedimento è unico, non si contemplano ricorsi o possibilità di riapertura<sup>14</sup>. La dottrina afferma che il merito dell'inchiesta non sia riesaminabile da parte di organi giudiziari (presupponiamo in virtù del principio di separazione dei poteri); tuttavia, niente può impedire al Presidente della Repubblica di servirsi di strumenti di tutela, in particolare del *mandado de segurança*<sup>15</sup> al fine di richiedere l'eliminazione di irregolarità procedurali contrarie alla Costituzione o alla legge speciale di regolazione<sup>16</sup>.

Il procedimento per reati comuni e quello per reati di responsabilità, sebbene distinti per natura e competenza, possono riguardare la medesima questione, laddove il reato di responsabilità sia pure reato comune: in simile caso deve quindi presupporre la totale indipendenza e libertà di decisione degli organi chiamati in causa, ovvero da un lato quelli politici e dall'altro quelli giudiziari. La prassi sembra dimostrare tale asserzione: il Presidente Collor, condannato in sede politica dal Senato Federale, è stato invece prosciolto da ogni accusa in sede giudiziaria<sup>17</sup>.

Quest'ultimo aspetto rimanda ad una questione più complessa, ovvero quale sia la natura intrinseca dell'*impeachment*, di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

12 *Ibidem*, 154-155.

13 Cfr. Mario D. Serrafiero, *El «Impeachment» en America Latina: Argentina, Brasil y Venezuela*, "Revista de Estudios Políticos", n. 92, Abril-Junio 1996, 144-145.

14 Comunque, secondo il nostro modesto parere deve ritenersi che valgano le regole generali di riesame in caso di presentazione di nuove prove.

15 Trattasi di un istituto processuale in qualche misura somigliante al *recurso de amparo*; per un approfondimento sul tema cfr. Carlos Alberto Menezes Direito, *Manual do Mandado de Segurança*, 3.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1999; Hely Lopes Meirelles, *Mandado de Segurança*, 27.<sup>a</sup> ed. (attualizzata e completata da Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes con la collaborazione di Rodrigo Garcia da Fonseca), São Paulo, 2004; Bernardo Santana Alves Nascimento, *Conceito e modalidades do Mandado de Segurança, sem deixar de lado o direito líquido e certo e a possibilidade liminar nesse remédio constitucional*, 19 agosto 2007 (consultabile in <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3662/Mandado-de-Seguranca>); in lingua italiana cfr. il nostro lavoro *Il mandado de segurança e gli istituti processuali ad esso collegati nel contesto dell'ordinamento giuridico brasiliano*, "Diritto e Società", n. 2-3, 1998, 515-536.

16 Michel Temer, *op. cit.*, 155; inoltre, riportiamo che il Supremo Tribunale Federale ha asserito che sia improcedibile la via dell'*Habeas Corpus* in caso di *impeachment*, in quanto esso, in virtù delle sanzioni previste, non pone in causa lo *status libertatis* del Presidente della Repubblica: cfr. Luís Roberto Barroso, *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*, São Paulo, 2003, 404.

17 Cfr. Mario D. Serrafiero, *op. cit.*, 145, nota 23.



## 2. – La natura giuridica dell'impeachment

La dottrina brasiliana ha manifestato opinioni divergenti su questo tema, sostenendo alcuni che l'*impeachment* abbia natura penale, altri natura politica, altri ancora natura mista<sup>18</sup>; ciò nonostante, sulla base delle letture effettuate, ci sembra di poter asserire che la seconda posizione sia, oggi come oggi, quella dominante<sup>19</sup>, il che è pure suffragato dalla giurisprudenza del Supremo Tribunale Federale, il quale ha affermato che «L'*impeachment* – in quanto prerogativa istituzionale del Potere legislativo – configura sanzione di indole politico-amministrativa, destinata ad operare, in modo legittimo, la destituzione costituzionale del Presidente della Repubblica, oltre che inabilitarlo, temporaneamente, per un periodo di otto anni, all'esercizio di qualunque funzione pubblica elettiva o di nomina»<sup>20</sup>. Osservando le caratteristiche dell'*impeachment*, così come si presenta nell'ordinamento brasiliano, emergono in modo abbastanza chiaro alcuni elementi che ne fanno escludere la sua natura esclusivamente penale. In primo luogo la Costituzione fa distinzione tra reati comuni (questi sì di natura prettamente penale) e reati di responsabilità, i quali, allorché si riferiscono al Presidente della Repubblica, fanno sorgere il procedimento che si è descritto e che è distinto dal processo penale ordinario; potrebbe a ciò obiettarsi che si tratti di un procedimento penale speciale o *sui generis*, ma questo argomento risulta fallace nella misura in cui esiste la possibilità di un duplice procedimento per alcune violazioni, laddove esse siano allo stesso tempo reati comuni e di responsabilità: la vigenza di un doppia perseguibilità della medesima condotta implica una netta separazione tra *impeachment* e processo penale, per lo meno quanto alla rispettiva natura intrinseca.

Ciò nonostante, non ce la sentiamo di accogliere la tesi dominante secondo la quale l'*impeachment* abbia un mero valore politico, in virtù della natura degli organi che intervengono nella sua realizzazione e delle conseguenze e finalità di detto istituto. Come si è dianzi osservato l'organo giudicante ha una natura mista a causa dell'attribuzione della relativa presidenza al giudice federale di grado più elevato; per di più, bisogna fare riferimento pure ai fattori che possono determinare l'*impeachment*, i quali non sono affatto pure di natura puramente politica, bensì costituiscono precise e specifiche violazioni normative, che acquisiscono la definizione di *reati* (per quanto *di responsabilità*) e, sebbene distinti da quelli comuni, non possono essere ridotti a mere questioni politiche.

In effetti, questo è l'unico caso in cui il Presidente della Repubblica è chiamato a rispondere per ragioni di responsabilità di fronte al potere legislativo (seppur con le interferenze su cui si è già riferito); non si tratta a nostro avviso di mera responsabilità politica, in quanto non per ogni tipo di decisione

---

18 Per una sintesi delle posizioni assunte cfr. Clèmerson Merlin Clève, *Fidelidade Partidária*, Juruá Editora, Curitiba, 2000, 48 e seguenti.

19 Cfr. Ives Gandra da Silva Martins, *Disciplina jurídica do impeachment presidencial no Brasil*, cit., 234 e seguenti; Carlos Alberto Menezes Direito, *A disciplina jurídica do impeachment*, cit., 5 e seguenti.

20 Cfr. Luís Roberto Barroso, *op. cit.*, 403-404.

presidenziale può essere attivato l'*impeachment*, ma solo per quel tipo di atti il cui contenuto costituisce attentato alla Costituzione e che come tale viene considerato dalla stessa e dalla legge speciale di regolamentazione: si tratta in pratica di responsabilità di fronte ad organi *prevalentemente ma non esclusivamente politici* per motivi che hanno una chiara ed evidente *matrice giuridica*. Sulla base di tutto ciò la nostra opinione va nel senso della natura duplice dell'*impeachment*.

### 3. – Conclusioni

Si può terminare asserendo che l'*impeachment* costituisce uno strumento democratico di controllo dell'attività presidenziale, che si inserisce in un contesto disciplinare che garantisce ogni forma di difesa tipica del *due process of law*<sup>21</sup>, la cui natura giuridica è assai controversa, sebbene prevalga un'interpretazione in senso strettamente politico. Questa non è la nostra opinione, in quanto l'organo di decisione è presieduto dal Presidente del Supremo Tribunale Federale (che fa parte del potere giudiziario), ma soprattutto perché, al fine di approvazione, è sempre necessaria la violazione di norme giuridiche specifiche e non una mera condotta censurabile politicamente, ragion per cui propendiamo per una definizione "politico-giuridica" della natura di tale istituto, nonostante resti come dato di fatto che, le conseguenze dell'*impeachment* siano esclusivamente politiche, rimettendosi ad altro organo la decisione giurisdizionale.

---

21 Carlos Alberto Menezes Direito, *A disciplina jurídica do impeachment*, cit., 5.